



MASTER 2 DROIT INTERNATIONAL ET COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Promotion 2019 – 2020

MÉMOIRE DE RECHERCHE

**LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE A MAYOTTE**

Mélanie Trouvé

Sous la direction de Jessica Makowiak

## **REMERCIEMENTS**

Un grand merci à toute l'équipe administrative et pédagogique de master « droit international et comparé de l'environnement » de l'Université de Limoges, et particulièrement à Madame Jessica Makowiak, qui m'a accompagnée dans ce travail avec souplesse et réactivité, et à Monsieur François Péliçon, qui a fait preuve d'une disponibilité, d'un dynamisme et d'une gentillesse qui m'ont été précieux tout au long de cette année universitaire à distance.

Je tiens par ailleurs à remercier tous les acteurs de la protection de l'environnement de Mayotte qui ont patiemment répondu à mes sollicitations dans le cadre de ce travail de recherche.

Des remerciements plus personnels sont également amplement mérités à l'endroit de Monsieur Vincent Duponchel, pour son soutien sans faille, ses encouragements répétés et ses aides précieuses et variées, sans lesquelles il ne m'aurait sans doute pas été possible de mener ce travail tout en portant notre fille à naître.

Merci, encore, à mes parents, éternels relecteurs attentifs et patients.

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

Chapitre 1 - Les outils réglementaires de protection de la biodiversité marine à Mayotte : les carences de la réglementation nationale et la pertinence de l'échelon local

- I. L'application limitée d'outils réglementaires nationaux de protection de la biodiversité marine
- II. La pertinence de l'échelon local pour la protection réglementaire de la biodiversité marine à Mayotte

Chapitre 2 - L'inégale application des outils complémentaires de protection de la biodiversité marine à Mayotte

- I. Le recours fonctionnel mais insuffisant aux outils conventionnels et fonciers de protection de la biodiversité marine
- II. Les leviers à mobiliser : la question de la répression pénale des atteintes à la biodiversité marine et les défis de développement du territoire

### CONCLUSION

## INTRODUCTION

« *Le droit de l'environnement outre-mer est un fantôme malingre, silencieux, presque étranger dans la doctrine juridique de notre temps* ». Ainsi Éric Naim-Gesbert amorce-t-il la réponse à la question qu'il s'est lui-même posé dans son éditorial d'un numéro de la Revue Juridique de l'Environnement (RJE) : « *Où est le droit de l'environnement outre-mer ?* »<sup>1</sup>. Étudier et pratiquer la matière dans un territoire ultramarin permet de confirmer la pertinence de ce propos tranché. Le droit de l'environnement outre-mer est très largement ignoré de la doctrine juridique, comme le relèvent d'ailleurs les commentatrices du code de l'environnement qui déplorent : « *la question de l'applicabilité du code de l'environnement dans les territoires ultramarins de la France est mal connue* »<sup>2</sup>.

Cette pauvreté de la littérature juridique sur la question apparaît incompréhensible, notamment parce qu'inversement proportionnelle aux enjeux que représentent les territoires d'outre-mer pour le droit de l'environnement français et international, et aux richesses écologiques qu'ils concentrent. C'est grâce à ses territoires ultramarins que la France, avec ses 11 millions de km<sup>2</sup><sup>3</sup>, dispose du deuxième espace maritime mondial<sup>4</sup> et qu'elle est présente sur pas moins de cinq points chauds de la biodiversité terrestre<sup>5</sup> et sur l'ensemble des mers et des océans du globe, à l'exception de l'océan Arctique. Présente, mais aussi souveraine sur 3% de l'espace maritime et sur 10% des récifs coraliens et des lagons de la planète, toujours grâce à ces territoires.

Mayotte contribue très honorablement à ce prestigieux tableau.

---

<sup>1</sup> NAIM-GESBERT Éric, « Où est le droit de l'environnement Outre-Mer ? », *RJOI*, 2018/1, vol. 43, p. 5.

<sup>2</sup> CANS Chantal et MAKOWIAK Jessica, Annotations et commentaires de la 22<sup>ème</sup> éditions du code de l'environnement, 2019 p.1317. Les commentatrices saluent néanmoins les travaux de Lucile Stahl et d'Éric Naim-Gesbert sur cette question, qui ont en effet constitués de précieuses sources pour le présent travail.

<sup>3</sup> 97% de cet espace dépend d'un territoire ultramarin.

<sup>4</sup> Le plus vaste espace maritime au monde sous souveraineté étatique est celui des États-Unis qui s'étend sur une superficie totale de 11,35 millions de km<sup>2</sup>.

<sup>5</sup> Les points chauds de la biodiversité mondiale sont définis par le World Wildlife Fund (WWF) et l'Union Internationale de Conservation de la nature (UICN), il s'agit d'une « zone géographique contenant au moins 1 500 espèces végétales endémiques mais qui a déjà perdu au moins 70 % des espèces présentes dans leur état originel. La surface totale des points chauds ne représente que 2,3 % de la surface de la Terre ». Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, *Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020*, 03 août 2012, p.57. En ligne : [http://pnmh.espaces-naturels.fr/sites/default/files/fichiers/SNB\\_03-08-2012.pdf](http://pnmh.espaces-naturels.fr/sites/default/files/fichiers/SNB_03-08-2012.pdf)

L'archipel<sup>6</sup> offre en effet à la France une zone économique exclusive (ZEE)<sup>7</sup> de 69.468 km<sup>2</sup> au milieu du Canal du Mozambique, dans l'océan Indien occidental<sup>8</sup>, et le deuxième plus grand lagon fermé du monde, d'une superficie totale de plus de 1.500 km<sup>2</sup><sup>9</sup>.

Les écosystèmes marins de Mayotte sont d'une exceptionnelle richesse et diversité. L'archipel accueille en premier lieu un complexe récifal de l'ordre de 270 km<sup>2</sup>, composé d'un récif barrière s'étendant sur près de 200 km de long (renfermant le lagon), de récifs internes formant en particulier une double barrière discontinue de 12 km dans le Sud-Ouest de l'île<sup>10</sup>, et de récifs frangeants s'étirant sur 160 km<sup>2</sup> le long des côtes<sup>11</sup>.

L'espace maritime mahorais compte également plus de 700 hectares d'herbiers, répartis entre les récifs et des substrats sableux ou sablo-vaseux, et 667 hectares de mangroves, étalés sur 76 km de linéaire côtier, soit 27% du littoral. Ces habitats accueillent une biodiversité spécifique<sup>12</sup> marine et côtière particulièrement riche, comptant notamment plus de 450 espèces de coraux, 765 espèces de poissons, 5 des 7 espèces connues de tortues marines, et 24 espèces de mammifères marins, soit un quart des espèces mondiales répertoriées pour cette catégorie<sup>13</sup>.

Il ne fait ainsi pas de doute que la biodiversité marine de Mayotte mérite que l'on s'y intéresse. Elle mérite que plusieurs disciplines s'y intéressent sans attendre, à commencer par la biologie, nombre de ses composantes étant encore très mal connues, mais aussi le droit, la question de sa protection concentrant des enjeux majeurs, sur le plan écologique comme juridique. C'est avec cette conviction, et la volonté de contribuer à réduire, à notre échelle toute relative, le caractère « *malingre* » de la réflexion juridique sur le droit de l'environnement outre-mer dont parle Éric Naim-Gesbert<sup>14</sup>, que nous avons choisi de consacrer ce travail à la question de la protection de la biodiversité marine à Mayotte.

---

<sup>6</sup> Mayotte est composée de deux îles principales : Grande Terre, d'une surface de 363 km<sup>2</sup>, et Petite Terre, d'une surface de 11 km<sup>2</sup>, et de 36 îlots inhabités.

<sup>7</sup> La ZEE est une « bande de mer ou d'océan située entre les eaux territoriales et les eaux internationales, sur laquelle un État riverain [...] dispose de l'exclusivité d'exploitation des ressources ». Glossaire en ligne GeoConfluences, ENS Lyon, mars 2017, en ligne : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/zone-economique-exclusive-zee>

<sup>8</sup> Voir annexe n°1 : Situation géographique de Mayotte [carte], p.89.

<sup>9</sup> BRL ingénierie, *Elaboration de la stratégie de création des aires protégées de Mayotte (SCAPM)*, 28 avril 2017, p.2. En ligne : [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/09/Strategie\\_Biodiversite\\_Mayotte.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/09/Strategie_Biodiversite_Mayotte.pdf)

<sup>10</sup> Ce type de formation récifale aboutissant à une double barrière est un phénomène rare, il existe moins de dix exemples dans le monde. *Ibid*, p.4.

<sup>11</sup> Voir annexe n°2 : Les récifs coraliens, les passes et les îlots de Mayotte [carte], p.90.

<sup>12</sup> La biodiversité spécifique désigne le nombre des espèces, végétales ou animales vivantes connues sur un espace donné. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/biodiversite>

<sup>13</sup> BRL ingénierie, *Elaboration de la stratégie de création des aires protégées de Mayotte (SCAPM)*, *op. cit.*, p.3 et UICN, *Profil d'écosystème. Océan Indien – Mayotte*, octobre 2016, p.30 à 31. En ligne : [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2017/06/best-pe\\_mayotte.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2017/06/best-pe_mayotte.pdf)

<sup>14</sup> NAIM-GESBERT Éric, « Où est le droit de l'environnement Outre-Mer ? », *op. cit.*, p.5

La biodiversité est définie dans la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), qui s'inspire largement de celle donnée par la Convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique<sup>15</sup>, comme « *la diversité des êtres vivants* ». Cette diversité « *s'exprime et joue un rôle à tous les niveaux d'organisation de la vie : la diversité des espèces ; la diversité au sein d'une espèce, entre les individus qui la constituent à un instant donné ; la diversité écologique, celle des associations d'espèces dans un milieu donné* »<sup>16</sup>.

Nous nous cantonnons ici à la biodiversité marine, c'est-à-dire aux êtres vivants (et à leurs interactions) dans la mer, au sens générique d'une « *vaste étendue d'eau salée* »<sup>17</sup>, ou en dépendant directement. Nous utiliserons indifféremment les termes de « *milieu* » et d'« *environnement* » marin pour désigner l'ensemble des conditions naturelles dans l'écosystème marin. La protection de cet espace naturel et de la diversité biologique qu'il abrite est entendue ici dans un sens large, incluant tous les moyens juridiques visant à sa préservation contre tout ce qui peut lui nuire. L'espace géographique sur lequel nous avons travaillé est l'ensemble du milieu marin entourant l'archipel de Mayotte, dont les caractéristiques principales ont été synthétiquement présentées plus haut. Cet espace inclut la mer territoriale<sup>18</sup> et la ZEE<sup>19</sup> de l'archipel, mais aussi les espaces adjacents au milieu marin que constituent le littoral<sup>20</sup> et certaines zones humides servant d'interface avec le milieu terrestre. Ce travail se fonde en effet sur une approche intégrée de la protection du milieu marin, incluant l'espace côtier et s'intéressant également à certains espaces terrestres dès lors que peuvent y être observées de fortes interactions avec l'espace marin<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> La Convention définit en effet, dans son article 2 la diversité biologique comme la « *variabilité des organismes vivants sur la planète. Y compris les écosystèmes terrestres, marins, aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie. Cela comprend la diversité au sein des espèces et entre les espèces* ». Convention des Nations Unies sur la diversité biologique du 05 juin 1992, signée à Rio De Janeiro. En ligne : <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>

<sup>16</sup> Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, *Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020*, 03 août 2012, 60 p. En ligne : [http://pnmh.espaces-naturels.fr/sites/default/files/fichiers/SNB\\_03-08-2012.pdf](http://pnmh.espaces-naturels.fr/sites/default/files/fichiers/SNB_03-08-2012.pdf)

<sup>17</sup> Glossaire *GeoConfluences*, ENS Lyon, mars 2017. En ligne : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/mer>

<sup>18</sup> La mer territoriale de Mayotte est définie par un décret du 29 janvier 2020 fixant sa limite à « une distance de 12 milles marins mesurés à partir des lignes de base ». Décret n°2020-70 du 29 janvier 2020 établissant la limite extérieure de la mer territoriale au large de Mayotte, JORF du 31 janvier 2020, texte n°56. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041506493&categorieLien=id>

<sup>19</sup> Définie plus haut.

<sup>20</sup> Le littoral est « *la bande comprise entre le niveau des plus basses mers et celui des plus hautes mers, donc ce que couvre et découvre la mer* » il correspond dans ce cas à l'estran. Glossaire *GeoConfluences*, *op. cit.*. En ligne : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/littoral>

<sup>21</sup> Cette vision est notamment celle défendue par le Professeur Michel PRIEUR, à laquelle nous ferons régulièrement référence.

Avant de devenir le 101<sup>ème</sup> département français et la 9<sup>ème</sup> région ultrapériphérique de l'Union européenne<sup>22</sup> qu'elle est aujourd'hui, Mayotte a connu un long et laborieux processus d'intégration administrative et juridique à la France, dont on peut d'ailleurs considérer qu'il n'est pas pleinement achevé à ce jour. La question du droit applicable à Mayotte et les problématiques qui lui sont propres ne peuvent être pleinement comprises sans connaître son histoire, qu'il nous semble donc important de prendre le temps de retracer ici dans ses grandes lignes<sup>23</sup>.

Les premiers peuplements de l'île s'y seraient installés entre le 5<sup>ème</sup> et le 8<sup>ème</sup> siècle et seraient d'origines bantoue et austronésienne<sup>24</sup>. Une migration importante en provenance de pays arabes et notamment l'arrivée d'une population d'origine shirazienne entre le 14<sup>ème</sup> et le 16<sup>ème</sup> siècle apportent la religion musulmane à Mayotte et dans tout l'archipel des Comores. Le Canal du Mozambique devient une zone d'échanges commerciaux intenses, à laquelle Mayotte finit par appartenir, après avoir longtemps été réputée impossible d'accès du fait de sa barrière de corail, obstacle infranchissable et mortel pour nombre de navires et de marins de l'époque, y compris les premiers européens<sup>25</sup>. Ces derniers sont portugais, puis français, ils débarquent sur l'île dans le courant du 15<sup>ème</sup> siècle et l'utilisent comme point de ravitaillement sur la route des Indes. Le 25 avril 1841, un accord de cession de l'île de Mayotte est signé entre la France et le sultan de l'île d'origine malgache Andriantsouli pour une poignée de piastres.

---

<sup>22</sup> L'Union européenne compte huit autres régions ultrapériphériques : les quatre autres départements français d'outre-mer que sont la Guyane, la Guadeloupe, la Réunion et la Martinique, le territoire français ultramarin de Saint-Martin, l'archipel espagnol des Canaries, et les archipels portugais des Açores et de Madère.

<sup>23</sup> Nous nous appuyons ici principalement sur un rapport du sénat du 27 novembre 2008 qui retrace l'histoire de Mayotte (Sénat, *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités* ; Rapport d'information n°115 (2008-2009), commission des lois, 27 novembre 2008. En ligne : <https://www.senat.fr/rap/r08-115/r08-115.html>), que nous complétons ponctuellement par d'autres sources, citées au fur et à mesure.

<sup>24</sup> Le conditionnel est ici de rigueur, les recherches étant encore prudentes. Des débats sur la question de l'origine des premiers peuplements de Mayotte animent toujours aujourd'hui les historiens et archéologues, des indices en faveur d'un peuplement originel en provenance du continent africain (d'origine bantoue) ou au contraire en provenance de la région du Sud-Est asiatique (origine austronésienne) étant avancés par les tenants de chacune des deux thèses. Pour approfondir ce sujet voir l'émission Uku I, la nuit d'histoire, « épisode 1 : peuplement de Mayotte », 31 juillet 2020, en ligne :

<https://www.youtube.com/watch?v=P15l2v3l9T8&feature=share&fbclid=IwAR26FPq7XRIrKXQPtWA6l4j7dNE3a9BK-6v-rNcmW77bHfbPCMALhg-861c>

<sup>25</sup> Une des premières traces écrites évoquant Mayotte provient d'un manuscrit, non daté, du navigateur et cartographe arabe Ahmed Ibn Majid (qui vécut durant la seconde moitié du 15<sup>ème</sup> siècle), sous le nom de « *Yazira al mawt* », qui signifie « île de la mort ». Cette appellation renseigne sur la perception de l'île par les contemporains du navigateur, qui pourrait s'expliquer par de nombreux naufrages de navires causés par la barrière de corail entourant l'île. Cette thèse s'appuie également sur les premières représentations cartographiques de Mayotte, qui présentent un espace terrestre de forme ronde et non découpée, très éloigné de la réalité géographique, laissant penser qu'il était très mal connu, entouré d'une large barrière sous-marine qui elle, était bien identifiée. Sources : Frédéric DUCARME, Conférence sur « le Zanguebar », une histoire de la région de Mayotte et de la culture swahilie, Musée de Mayotte, 15 juin 2019 ; <https://fr.wiktionary.org/wiki/Mayotte> ; [https://fr.wikipedia.org/wiki/Ahmed\\_Ibn\\_Majid](https://fr.wikipedia.org/wiki/Ahmed_Ibn_Majid)

De 1886 à 1892, la France établit son protectorat sur les trois autres îles des Comores<sup>26</sup>, l'archipel étant alors placé sous l'autorité du gouverneur de Mayotte, avant que l'ensemble ne soit nommé « Mayotte et Dépendances » et rattaché à la colonie française de Madagascar par une loi du 25 juillet 1912. En 1946, l'archipel des Comores devient un Territoire d'Outre-Mer (TOM). En décembre 1974, un référendum est organisé dans le cadre de la dynamique de décolonisation. Les résultats de cette consultation font apparaître des positions contrastées entre les îles de l'archipel des Comores, Mayotte étant la seule à exprimer son opposition à l'indépendance. Consultés à nouveau en 1976, et réaffirmant à cette occasion leur souhait de demeurer dans le giron français, les mahorais voient la loi du 26 décembre 1976 attribuer à l'île le statut provisoire de « Collectivité Territoriale de la République ». Ce statut n'évoluera qu'en 2001<sup>27</sup>, date à laquelle Mayotte se voit attribué un autre statut *ad hoc*, celui de « Collectivité Départementale », régie par l'article 73 de la Constitution<sup>28</sup>. Après un référendum par lequel 95,2% des mahorais l'ont réclamé, le processus de départementalisation est enfin enclenché en 2009<sup>29</sup>. Il sera effectif au 31 mars 2011, tandis que Mayotte accèdera au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne (RUP) le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>30</sup>.

Si ces deux événements majeurs marquent l'aboutissement du processus d'intégration administrative de Mayotte dans le territoire français et européen, il ne se confond pas avec le processus d'intégration juridique, qui s'est fait selon un calendrier légèrement différent. Ainsi, de 1976 à 2008, le droit applicable à Mayotte était régi par le principe de spécialité législative en raison de son statut de collectivité territoriale d'outre-mer à statut particulier. Le droit produit par les instances nationales n'était alors applicable à Mayotte qu'en cas de mention expresse en ce sens dans le texte.

---

<sup>26</sup> L'archipel des Comores est composé de quatre îles situées entre la côte Est africaine et l'île de Madagascar, dans l'ordre suivant (d'Est et Ouest) : Grande Comore, Mohéli, Anjouan et Mayotte, les deux dernières n'étant séparées que par un bras de mer de 70 km. Voir annexe n°1 : Situation géographique de Mayotte [carte], p.89.

<sup>27</sup> Loi n°2001-616, du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. En ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000407771&categorieLien=cid>

<sup>28</sup> Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. En ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&categorieLien=cid>

<sup>29</sup> La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte. En ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020953869>, puis loi organique n°2010-1486 du 07 décembre 2010 relative au département de Mayotte. En ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023174540>.

<sup>30</sup> Décision du 11 juillet 2012 du Conseil européen modifiant à l'égard de l'Union européenne le statut de Mayotte, JOUE du 31 juillet 2012, L 204-131. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0419&from=EN>

Depuis le 1er janvier 2008, c'est le raisonnement inverse qui s'applique, pour Mayotte comme pour les autres départements d'outre-mer, celui du principe d'identité législative prévu par l'article 73 de la Constitution<sup>31</sup> : les textes nationaux s'appliquent de plein droit, sauf mention expresse contraire. Le législateur constitutionnel, tout en affirmant le principe de l'identité législative, a en effet veillé à le tempérer par deux exceptions : le principe d'adaptation et le principe d'habilitation. Le premier relève « *concurrentement [du] gouvernement, [du] parlement et [des] collectivités* »<sup>32</sup> et leur permet d'adapter les lois et règlements nationaux « *dans les matières où s'exercent leurs compétences* »<sup>33</sup> et, pour les collectivités, « *lorsqu'elles y ont été habilitées par la loi* »<sup>34</sup>, en fonction « *des caractéristiques et contraintes particulières* »<sup>35</sup> du territoire. La seconde exception au principe d'identité législative tient à la possibilité pour ces collectivités (à l'exception de La Réunion) de se voir habilitier à « *fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever de la loi ou du règlement* »<sup>36</sup>. Ainsi, le département de Mayotte peut se voir exclu du champ d'application d'une disposition nationale, comme il peut bénéficier de règles propres, qui peuvent émaner aussi bien d'une autorité nationale (parlement et gouvernement) que locale (préfet).

S'agissant des dispositions du code de l'environnement, l'article L.651-1 de ce dernier prévoit qu'il est applicable à Mayotte, « *sous réserve des adaptations prévues* » au titre cinquième. Il convient ainsi de se référer, au cas par cas, aux huit dispositions législatives et aux vingt-huit dispositions réglementaires (pour ne comptabiliser que celles en vigueur actuellement) qui composent ce titre<sup>37</sup>, afin de s'assurer qu'ils ne modifient, ne tempèrent, ni n'excluent l'application à Mayotte de la disposition qui nous intéresse. On relèvera d'emblée ici, comme l'ont fait avant nous les commentatrices du code de l'environnement<sup>38</sup>, que ces dispositions sont, pour beaucoup, frappées d'un anachronisme évident et d'autant plus affligeant qu'il ne les empêche pas, en principe, de produire des effets juridiques. Ces dispositions relevant d'un titre du code non modifié depuis des années et malgré l'évolution du statut de Mayotte peuvent ainsi emporter d'importantes conséquences sur le droit de l'environnement qui y est applicable, ce que le présent travail ne va pas manquer de nous démontrer.

---

<sup>31</sup> L'article 73 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que : « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

<sup>32</sup> BURELLI Thomas, « Mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique dans l'Outre-Mer français », *RJE*, 2013/1, vol. 38, p. 36.

<sup>33</sup> Article 73 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Article 73 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, *op. cit.*

<sup>36</sup> Article 73 alinéa 3 de la Constitution.

<sup>37</sup> Il s'agit des articles L.651-1 à L.651-8 et des articles R.650-1 à R.655-22 du code de l'environnement.

<sup>38</sup> CANS Chantal et MAKOWIAK Jessica, Annotations et commentaires de la 22<sup>ème</sup> éditions du code de l'environnement, *op. cit.*, p.1319.

L'intégration complète de Mayotte dans le territoire français emporte par ailleurs application au sein de l'archipel de l'ensemble des traités et accords internationaux ratifiés par la France. Comme pour le droit national, cette affirmation constitue le principe mais il connaît des exceptions, qui peuvent prendre la forme d'une déclaration par la France au moment de sa signature du texte international, sous la forme notamment d'une réserve, visant à exclure les territoires d'outre-mer, uniquement Mayotte, ou uniquement une espèce en particulier par exemple, qui peut être présente à Mayotte et ainsi impliquer une application seulement partielle de la source internationale sur le territoire. La non-application d'une source de droit international peut également résulter d'une disposition interne qui visera, en vertu du mécanisme d'adaptation prévu par l'article 73 de la Constitution décrit plus haut, à écarter l'application sur le territoire d'une ou de plusieurs dispositions intégrant à l'échelle nationale un dispositif international. Comme pour les sources nationales, la question de l'application à Mayotte d'une convention internationale doit systématiquement être passée au filtre du principe interne d'adaptation du droit qui déterminera si elle s'applique ou non. C'est ainsi que se présente le raisonnement juridique pour les instruments internationaux et communautaire (et ce, malgré le statut de RUP de Mayotte). S'agissant des instruments régionaux de protection, la situation est encore complexifiée par une problématique de droit international public tout à fait propre à Mayotte et liée à son histoire que nous avons rappelée plus haut. Du fait des circonstances particulières de son rattachement à la France<sup>39</sup>, Mayotte fait en effet l'objet, depuis 1974, d'un conflit de droit international public non solutionné aujourd'hui (et très certainement définitivement insoluble), que l'on peut résumer en ces termes : la France revendique le territoire de Mayotte en vertu du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, s'appuyant sur la volonté des mahorais, maintes fois affirmée par des référendums successifs<sup>40</sup>, de demeurer français. L'Union des Comores, de son côté, estime pouvoir exercer sa souveraineté sur l'île au nom du même principe, entendant ici le peuple comorien comme les habitants des quatre îles qui, pris collectivement, ont majoritairement souhaité l'indépendance. Leur revendication s'appuie également sur le principe de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation, décrétée par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en 1963.

---

<sup>39</sup> Les référendums successifs au moment de la décolonisation ayant fait apparaître des résultats différents à Mayotte que sur les autres îles de l'archipel des Comores.

<sup>40</sup> Le premier référendum sur la question de l'indépendance est organisé le 22 décembre 1974 et donne 63,8% des suffrages exprimés à Mayotte en faveur du « non » pour l'indépendance à Mayotte. Le second référendum est organisé le 08 février 1976, uniquement pour les électeurs mahorais, et donne 82,3% des inscrits en faveur du « non » pour l'indépendance. On peut également évoquer les référendums ultérieurs portant sur les évolutions successives du statut de Mayotte dont le dernier, organisé le 29 mars 2009, par lequel 95% des votants se sont exprimés en faveur de la départementalisation.

La communauté internationale, après avoir condamnée la France pour ce qu'elle estimait être une annexion d'une partie du territoire comorien<sup>41</sup>, se garde bien, depuis des années<sup>42</sup>, de se prononcer, et la situation demeure ainsi, dans un *statut quo* assez surprenant et particulièrement inconfortable pour les mahorais. Il résulte de cette situation que Mayotte n'a pas d'existence diplomatique sur la scène internationale. Ne pouvant représenter ni la France, ni l'Union des Comores, elle ne peut jouer un quelconque rôle dans son espace régional notamment. Le seul instrument régional de coopération à l'échelle de l'océan indien occidental qui intéresse la biodiversité marine, la Convention de Nairobi<sup>43</sup>, a néanmoins bien été ratifiée par la France.

Si ce n'est pas au titre de sa souveraineté sur le territoire de Mayotte mais sur celui de La Réunion, qui se trouve dans la même zone géographique, les conséquences juridiques sont alors les mêmes : la France est partie à cette Convention qui, dès lors, doit s'appliquer pleinement sur ce qu'elle considère elle-même être son territoire dans la zone, la ZEE de Mayotte comprise donc.

L'évocation de son histoire et de sa situation géographique et diplomatique l'a déjà fait apparaître, Mayotte est indiscutablement un territoire particulier dont certaines caractéristiques, d'ordre environnemental, mais aussi social, culturel, économique, géographique justifient une adaptation du droit, son « *acclimatation* » dirait Éric Naim-Gesbert<sup>44</sup>, sa « *tropicalisation* » avons-nous envie de renchérir. Pour la protection de la biodiversité, comme d'ailleurs pour d'autres sujets dont il n'est pas question ici, se pencher sur le droit applicable localement permet selon nous de constater néanmoins que là où l'esprit et la lettre des textes prévoient des « *adaptations* » on trouve parfois en réalité des carences, des vides, des contournements. Les adaptations, vue de près, ressemblent finalement beaucoup à des exceptions « *sèches* », sans dispositions de remplacement propres au territoire pour répondre à ses besoins spécifiques. Ainsi, là où on devrait avoir une disposition différente de la disposition nationale ou internationale mais plus efficace car plus adaptée, on peut se retrouver au contraire avec une carence, provoquant parfois une situation de vide juridique.

---

<sup>41</sup> La France a fait l'objet de plus de vingt condamnations solennelles par l'Assemblée Générale des Nations Unies entre 1974 et 1995. La France a par ailleurs imposé son droit de veto à une résolution venue à l'ordre du jour du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur le sujet deux jours avant l'organisation du référendum du 08 février 1976. La question n'est depuis plus jamais revenue à l'ordre du jour du Conseil de sécurité.

<sup>42</sup> La question n'est pas revenue à l'ordre du jour de l'Assemblée Générale des Nations Unies depuis 1995.

<sup>43</sup> Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique Orientale (dite « Convention de Nairobi »), signée à Nairobi le 21 juin 1985, publiée par décret n°2000-982, JORF du 02 octobre 2000.

<sup>44</sup> NAIM-GESBERT Éric, « Où est le droit de l'environnement Outre-Mer ? », *op. cit.*, p. 7.

Tout en saluant l'intérêt des mécanismes d'adaptation du droit, qui doit se garder de la rigidité, et de délégation du pouvoir réglementaire entre les mains d'une autorité locale au plus près des problématiques propres au territoire, nous voulons également montrer qu'au prétexte d'adapter et de déléguer, parfois, on néglige. La vocation des principes d'adaptation et d'habilitation au contexte local n'est pas, selon nous, d'affaiblir la norme, il est bien au contraire, de lui faire gagner en pertinence, et donc en effectivité. Nous allons pourtant voir que ce n'est parfois pas l'effet obtenu : un droit, certes pertinent, car adapté aux réalités écologiques locales, mais plus faible et moins lisible, pour la protection d'écosystèmes pourtant à bien des égards plus riches et plus vulnérables. C'est dire si « *l'adaptation* » aux « *caractéristiques et contraintes particulières* » peut parfois être dysfonctionnelle.

Pour aborder cette question du droit et de son application sur un territoire au statut et à l'histoire si particuliers, nous avons choisi un angle pragmatique qui nous apparaissait être le seul propre à assurer la clarté de nos propos face à des situations juridiques parfois complexes. Sans sacrifier, nous l'espérons, la dimension analytique de notre réflexion, nos développements auront également une dimension descriptive. La démarche peut se résumer très simplement ainsi : commencer par présenter ce qui existe pour ensuite le critiquer et le mettre en perspective puis, éventuellement, souligner les carences et les manques. Un premier temps de notre recherche a ainsi consisté en un effort de centralisation et d'inventorisation de la norme applicable, pas toujours très lisible dans les sources. Une fois ce travail accompli, il nous a paru indispensable à la pleine compréhension de nos développements par le lecteur d'en faire une restitution claire et ce, également, dans l'objectif secondaire de fournir un travail accessible à des non-juristes et éventuellement utile à des acteurs locaux de la protection de l'environnement, dont certains nous ont apporté une aide précieuse pour la réalisation de ce travail<sup>45</sup>. Nous avons ainsi choisi d'aborder notre sujet par le prisme des outils de protection de la biodiversité marine, d'en faire une présentation et une analyse concrète. Notre présentation vise d'une part à décrire les outils en place et leurs effets et d'autre part à attirer l'attention sur d'autres outils juridiques existants qui pourraient opportunément se voir appliquer à Mayotte mais ne le sont pas, parfois à cause d'obstacles juridiques difficile à justifier.

---

<sup>45</sup> Notre réflexion s'appuie sur un maximum de sources écrites et bien entendu citées, il s'est beaucoup nourri également d'échanges avec des acteurs locaux de la protection de l'environnement, parfois sous la forme d'entretiens dédiés, parfois de manière plus informelle. Confronté au manque de sources académiques, ces apports nous ont été très précieux. Cette méthode pourra expliquer que certaines parties sont moins riches en références. Les propos s'appuient alors sur ces échanges directs et toutes les précautions et nuances appropriées sont alors livrées au lecteur.

Dans cette boîte à outils mahoraise que nous présentons, nous avons néanmoins écarté les outils de planification que constituent les programmes et stratégies internationaux, nationaux et locaux d'action en faveur de la préservation de la biodiversité. En effet, si certains outils de planification existent bien, le principal, le document établissant « *la stratégie biodiversité pour le développement durable de Mayotte* »<sup>46</sup>, fixe un programme pour les années 2013 à 2020 et aucune nouvelle stratégie ne sera établie avant 2021 ou 2022<sup>47</sup>. S'appesantir sur une version d'outil déjà dépassée, tout en manquant de visibilité quant à une l'élaboration et l'utilisation future d'une nouvelle version, ne nous a pas parût présenter beaucoup d'intérêt. Notre volonté d'aborder le sujet sous un angle pragmatique et concret pour le territoire dont il est question, nous a également conduite à écarter la question de la protection des ressources génétiques, simplement parce qu'elle ne constitue pas, à ce jour, un enjeu pour la biodiversité marine de Mayotte et aurait de ce fait nécessité des développements trop longs eu égard à son intérêt à l'échelle locale.

Par l'approche ci-dessus décrite, nous avons cherché à répondre à la question de savoir quels outils internationaux, nationaux et locaux de protection de la biodiversité marine s'appliquent à Mayotte et quelle est leur pertinence. Posée sous l'angle pragmatique que nous avons choisi, notre problématique peut également se présenter ainsi : qui protège la biodiversité marine de Mayotte aujourd'hui et comment ?

La protection juridique de la biodiversité marine est en premier lieu assurée par des outils règlementaires qui peuvent provenir, on l'a évoqué, de sources internationales, nationales ou locales. Nous verrons que dans le cas de Mayotte, ces différentes sources ne parviennent pas toujours à se superposer harmonieusement. Faute d'application complète des outils règlementaires nationaux, l'échelon local est aujourd'hui celui qui offre à la biodiversité marine les outils de protection règlementaires les plus pertinents (chapitre 1).

Afin d'offrir une présentation complète et concrète de la protection de la biodiversité marine mahoraise, il nous a paru essentiel de ne pas nous cantonner à ces outils règlementaires et de nous intéresser aux instruments qui viennent opportunément les compléter. Ces derniers font l'objet, on le verra, d'une utilisation inégale sur le territoire, mais offrent en tout état de cause l'opportunité de dépasser la dimension strictement règlementaire de la protection, qui n'a de sens et d'utilité que lorsqu'elle est associée à d'autres leviers, dont certains sortent certainement du champ du droit (chapitre 2).

---

<sup>46</sup> Union internationale de conservation de la nature (UICN), *Stratégie biodiversité en vue d'un développement durable de Mayotte 2013-2020*, 2013. En ligne : [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2014/05/Strategie\\_Biodiversite\\_Mayotte.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2014/05/Strategie_Biodiversite_Mayotte.pdf)

<sup>47</sup> Cette information nous a été livrée par Monsieur Grégoire Savourey chargé de mission biodiversité océan Indien auprès de l'UICN, lors de l'entretien que nous avons eu avec lui le mercredi 24 juin 2020.

## **Chapitre 1 - Les outils réglementaires de protection de la biodiversité marine à Mayotte : les carences de la réglementation nationale et la pertinence de l'échelon local**

Après avoir connu des statuts et des modes d'administration variées au cours de son histoire, Mayotte est, depuis 2011, un département français d'outre-mer. Les traités et conventions internationales ratifiées par la France comme le droit communautaire et national s'y appliquent donc pleinement, à de plus en plus rares mais parfois notables, notamment en matière de droit de l'environnement, exceptions près. S'agissant de la protection de la biodiversité marine on peut néanmoins constater que les outils réglementaires nationaux, dont beaucoup découlent directement de l'application de textes internationaux, apparaissent, du moins dans leur application actuelle, d'une portée limitée (I), contrairement aux outils de réglementation locale dont l'intérêt ne peut être ignoré (II).

### **I. L'application limitée d'outils réglementaires nationaux de protection de la biodiversité marine**

#### **A. L'îlot M'bouzi, unique illustration de recours à un outil réglementaire national de protection d'un espace marin à Mayotte**

Il n'existe à Mayotte qu'une réserve naturelle nationale, de taille modeste (1). C'est le seul outil national strictement réglementaire de protection des espaces qui soit utilisé sur le département à ce jour (2).

##### **1. La réserve naturelle nationale de l'îlot M'bouzi**

Les réserves naturelles du droit français sont prévues par les articles L.332-1 et suivants du code de l'environnement. Il en existe différents types, instituant des régimes et des niveaux de protection différents. La réserve naturelle nationale relève de l'article L.332-2 du code de l'environnement qui dispose, en son premier alinéa : « *Le classement d'une réserve naturelle nationale est prononcée pour assurer la conservation d'éléments du milieu naturel d'intérêt national ou la mise en œuvre d'une réglementation européenne ou d'une obligation résultant d'une convention internationale* ».

Le second alinéa impose une enquête publique et des avis obligatoires dans le cadre de la procédure de création, tandis que le dernier alinéa précise que cette dernière intervient par décret, lequel fixe le périmètre de la réserve et la réglementation qui s'y applique.

La réserve naturelle nationale (RNN) de l'îlot M'bouzi a été créée par un décret ministériel du 26 janvier 2007<sup>48</sup>. Il s'agit d'une des rares, parmi les 165 RNN du territoire français, à se composer d'une partie terrestre (82 hectares) et d'une partie maritime (60 hectares). Ce périmètre restreint correspond à un îlot situé dans le lagon de Mayotte, à l'Est de Grande-Terre<sup>49</sup>.

La biodiversité marine observable au sein de la réserve présente indéniablement de forts enjeux de protection. On peut ainsi souligner la présence de 17 habitats marins répertoriés, dont les principaux sont un récif corallien dit « frangeant », qui ceinture l'îlot, complété par de nombreux pinacles coralliens, et de 408 espèces marines comptabilisées, dont 4 espèces de mammifères et 191 espèces de poissons<sup>50</sup>.

Le décret de création de la réserve prévoit, dans son article 2, qu'elle soit administrée, comme toutes les RNN<sup>51</sup>, par un comité consultatif de gestion, composé de trois collèges (collège des collectivités territoriales, collège des administrations et établissements publics, collège des personnalités scientifiques et des associations de protection de l'environnement) et présidée par le représentant de l'État. Un arrêté préfectoral du 23 février 2007 précise la composition du comité consultatif de gestion et confie sa présidence au préfet de Mayotte<sup>52</sup>. Le comité consultatif de gestion est épaulé dans sa tâche par un conseil scientifique chargé d'apporter une expertise scientifique fiable. Pour la RNN de l'îlot M'bouzi, c'est le conseil scientifique du patrimoine naturel de Mayotte (CSPNM) qui joue ce rôle.

---

<sup>48</sup> Décret n°2007-105 du 26 janvier 2007 portant création de la réserve naturelle de l'îlot M'bouzi, JORF du 28 janvier 2007, texte n°16. En ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000819767&categorieLien=id>

<sup>49</sup> Voir annexe n°3 : Situation géographique de la RNN de l'îlot M'bouzi [carte], p.91.

<sup>50</sup> Les Naturalistes, environnement et patrimoine de Mayotte, *Plan de gestion 2013-2017 de la réserve naturelle nationale de l'îlot M'bouzi*, 2012. p.5. En ligne : <https://drive.google.com/file/d/0B8-1KihhX05yZE5wQXVYznFoZFU/view?usp=sharing>

<sup>51</sup> Article R.322-15 du code de l'environnement.

<sup>52</sup> Arrêté n°010/DAF/SEF/2006 du préfet de Mayotte du 23 février 2007 portant désignation du comité consultatif de gestion de la réserve naturelle nationale de l'îlot M'bouzi, R.A.A de la préfecture de Mayotte, édition n°3, juillet 2013. En ligne :

[http://www.mayotte.gouv.fr/index.php/content/download/1686/10336/file/EDITION\\_MENSUELLE\\_N3\\_JUILLET\\_2013.pdf](http://www.mayotte.gouv.fr/index.php/content/download/1686/10336/file/EDITION_MENSUELLE_N3_JUILLET_2013.pdf)

Par une convention-cadre du 04 novembre 2008, le préfet de Mayotte a confié la gestion de la RNN à l'association Les Naturalistes, environnement et patrimoine de Mayotte, une structure locale, régie par la loi de 1901, très active sur le territoire.

En effet, bien que favorable au projet de création de la RNN, le département de Mayotte, propriétaire foncier de l'îlot, ne souhaitait pas en assurer la gestion. Le gestionnaire se voit allouer un budget annuel moyen d'environ 130.000 euros pour remplir ses missions<sup>53</sup>.

Initialement motivée par la volonté de préservation de certains espaces terrestres, et notamment d'une surface de onze hectares jamais défrichés de l'îlot constituant une forêt sèche primaire à Ébènes des Comores, endémique de Mayotte et de l'île comorienne de Mohéli, la création de cette RNN n'avait à l'origine que des ambitions très limitées pour l'espace marin compris dans son périmètre. Une dynamique nouvelle et progressive d'intérêt pour le milieu marin et sa protection, correspondant à la période de création de l'agence pour les aires marines protégées (2006) puis du Parc naturel marin de Mayotte (2011) a conduit les gestionnaires de la réserve à s'intéresser à son espace maritime et à s'investir pleinement sur les problématiques qui le concernent<sup>54</sup>.

Le gestionnaire de la réserve fait ainsi figurer dans son plan de gestion deux objectifs à long terme exclusivement tournés vers la partie marine de la RNN sur les neuf qu'il énonce (connaître l'évolution des habitats, des espèces et des menaces et préserver les habitats sous-marins, en particulier les récifs coraliens en pinacle situés sur le périmètre de la RNN). Le gestionnaire vise par ailleurs des objectifs intéressant aussi bien le milieu terrestre que maritime, dans le cadre d'une approche intégrée de la préservation de l'espace, tels que l'ancrage de la réserve et de sa gestion dans le territoire (objectif à long terme n°9) et l'intégration de la RNN dans les réseaux de gestionnaires au niveau local, national et international (objectif à long terme n°5)<sup>55</sup>.

Le chapitre 3 du décret de création de la RNN (articles 6 à 20) édicte la réglementation applicable sur le périmètre de la réserve. Sur la partie terrestre, il est ainsi interdit : d'abandonner tout déchet, y compris organique, d'allumer un feu, de cueillir des plantes ou des parties de végétaux, de pratiquer toute forme de chasse ou de porter atteinte ou troubler de quelque manière que ce soit les animaux, de camper, d'introduire des animaux, de pratiquer toute forme d'agriculture ou de pastoralisme.

---

<sup>53</sup> Plan de gestion 2013-2017 de la réserve naturelle nationale de l'îlot M'bouzi, *op. cit.*, p.47.

<sup>54</sup> *Ibid*, p.8.

<sup>55</sup> *Ibid*, p.184.

S'agissant de la réglementation sur le périmètre marin, elle prévoit l'interdiction générale de la pêche, y compris sous-marine, à l'exception de la pêche à la palangrotte depuis une embarcation dépourvue de moteur, du mouillage des bateaux en dehors des bouées spécialement mises à disposition par la réserve, de la collecte de coquillages, crustacés, coraux ou squelettes, de toute perturbation sonore (sont visées ici et spécialement interdites les activités de ski nautique, de *wakeboard* et de scooter des mers). Enfin, la vitesse de navigation autorisée est limitée à cinq nœuds.

La première et, à ce jour, la seule RNN du département de Mayotte<sup>56</sup>, est indéniablement un outil intéressant pour la protection de l'environnement mahorais. Le dispositif de RNN permet en effet d'imposer une réglementation relativement stricte des activités humaines au sein du périmètre établi, avec notamment une très grande limitation de la pêche, qui constitue de loin la pression la plus importante subie par la biodiversité marine à Mayotte. On peut également relever que le suivi écologique de la biodiversité de la réserve qu'implique son statut pourrait constituer un apport précieux de données scientifiques dans un contexte où les connaissances sur le milieu font encore cruellement défaut pour mettre en place des dispositifs de protection adaptés et pertinents. Cette RNN présente enfin le grand intérêt d'être constituée d'un espace terrestre et d'un espace marin indissociables, qui forcent les gestionnaires à adopter une approche globale du milieu, en cohérence avec les incitations du droit international en ce sens<sup>57</sup>, et loin de la politique de fragmentation des espaces qui a largement démontré par le passé ses limites et son incohérence<sup>58</sup>. Cependant, le dispositif juridique que constitue la RNN, comme tous les autres outils que le droit peut créer, est bien peu de choses sans les moyens financiers, humains et techniques qui permettent sa pleine application. Bien qu'unique en son genre à Mayotte et portant sur un périmètre restreint, la RNN de l'îlot M'bouzi souffre de ce manque de moyens, comme l'illustre parfaitement l'absence de plan de gestion depuis maintenant trois ans<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Il convient de relever qu'une nouvelle RNN est actuellement en cours de création à Mayotte. Exclusivement terrestre, elle concerne les monts et les crêtes de Grande Terre, s'étend sur près de 3.000 hectares de couvert forestier et devrait voir le jour avant 2022. La création de cette réserve s'inscrit dans le cadre du projet d'extension du réseau de RNN français, annoncé en mai 2019 par le Président Emmanuel Macron dans le cadre de la nouvelle stratégie biodiversité et suite notamment au rapport alarmant de l'IPBES de la même année sur la situation de la biodiversité mondiale.

<sup>57</sup> L'approche intégrée, visant à penser globalement, selon la même continuité que celle existant entre les milieux naturels, la protection du littoral et celle du milieu marin est encouragée par tous les instruments internationaux récents de protection de la biodiversité. Cette approche constitue l'un des cinq volets du programme d'action adopté en 1998 suite au mandat de Jakarta dans le cadre de la COP de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Sur ce sujet : GUILLOUX Bleuenn et ZAKOVSKA Karolina, « Développements récents du droit international relatif à la biodiversité marine », *Vertigo*, décembre 2004, vol. 5, n°3.

<sup>58</sup> PRIEUR Michel, « L'environnement marin et côtier », Université de Limoges, M2 DICE, 1<sup>er</sup> semestre 2019-2020, option droit international de l'environnement, cours n°2.

<sup>59</sup> Le dernier plan de gestion de la réserve, cité plus haut, valait jusqu'en 2017. Un nouveau plan de gestion est en cours d'élaboration, une publication en cours d'année 2021 est attendue.

## 2. L'absence d'autres outils réglementaires nationaux de protection des espaces

Au-delà de la question de l'effectivité de l'outil de RNN pour l'îlot M'bouzi, on ne peut que regretter, lorsque l'on connaît la taille, la richesse et la diversité de l'espace maritime de Mayotte, qu'aucune autre RNN n'y soit créée à ce jour.

La comparaison à cet égard avec la situation en métropole et même dans les autres départements d'outre-mer laisse penser que cet outil est largement sous-utilisé à Mayotte<sup>60</sup>.

Le mécanisme des RNN n'est pas le seul outil réglementaire national de protection d'un espace dont l'application à Mayotte pourrait servir avantageusement la biodiversité marine du département, et même de la région de l'océan Indien occidental. On pense ici notamment au dispositif des parcs nationaux, au sein desquels s'insèrent des réserves intégrales de parc national, particulièrement protectrices sur le plan réglementaire.

Parmi les outils réglementaires de compétence nationale, on peut également citer l'arrêté de protection de biotope (APB) qui peut être pris par le ministre chargé de l'environnement pour assurer une protection réglementaire sur un espace abritant une espèce protégée. Il est intéressant de relever qu'à Mayotte trois projets d'APB ministériels ont été rédigés mais n'ont finalement jamais vu le jour. Ces projets d'arrêtés visaient les sites de Charifou, sur la commune de Kani-Kéli, de Papani-Moya, sur les communes de Dzaoudzi-Labattoir et Pamandzi, et de Saziley, sur la commune de Bandrélé. Tous avaient pour objectif la protection de sites majeurs pour l'alimentation et la reproduction des tortues marines pondeuses de l'île que sont les tortues vertes (*Chelonia mydas*) et les tortues imbriquées (*Eretmochelys imbricata*). Jamais signés et publiés par les ministres compétents<sup>61</sup>, ces projets d'arrêtés ont finalement été enterrés. Deux des sites concernés (Papani-Moya et Saziley) bénéficient d'une protection réglementaire émanant d'une autorité locale d'une autre nature qu'un arrêté de protection de biotope (un arrêté municipal, qu'on étudiera *infra*, dans le premier cas, et deux arrêtés préfectoraux pour le second). La réglementation locale applicable sur ces deux sites est néanmoins moins protectrice pour la biodiversité marine, et notamment pour les espèces de tortues marines précitées, que ne l'étaient les projets d'APB.

---

<sup>60</sup>Inventaire national du patrimoine naturel (INPN), *Cartes des réserves naturelles nationales en France*, mars 2019, [https://inpn.mnhn.fr/docs/map\\_pdf/rnn.pdf](https://inpn.mnhn.fr/docs/map_pdf/rnn.pdf)

<sup>61</sup> Le ministre chargé de l'environnement et le ministre chargé de l'outre-mer.

Ces derniers prévoyaient en effet l'interdiction de piétiner les herbiers à phanérogames marines hébergés par ces sites, qui constituent l'alimentation exclusive des tortues vertes adultes, mais également l'interdiction de mouillage et d'ancrage sur les sites dans le même objectif de protection des herbiers et coraux (ces derniers occupant pour leur part une bonne place dans l'alimentation des tortues imbriquées), l'interdiction de fouiller le sable, dans un objectif de protection des œufs déposées sur la plage par les femelles pondeuses, celle de bivouaquer sur la plage, afin de permettre aux tortues de rejoindre leur site de ponte en toute tranquillité. Ces interdictions ciblées et adaptées à la protection de ces espèces ne se retrouvent pas dans les mesures réglementaires locales applicables sur ces espaces, faute d'APB ministériel. Quant à la zone de Charifou, sur la commune de Kani-Kéli, elle ne dispose à ce jour d'aucun dispositif réglementaire de protection, malgré son importance pour les tortues marines pondeuses de Mayotte<sup>62</sup>.

Ce constat de sous-utilisation des outils nationaux réglementaires de protection des espaces marins de Mayotte est d'autant plus illégitime que l'utilisation de ces outils est pourtant vivement encouragée, voir imposée, par les conventions internationales de protection de la biodiversité ratifiées par la France.

Ainsi, à l'échelle régionale, la Convention de Nairobi, qui ne porte que sur le milieu marin, impose aux États parties d'établir « *dans les zones placées sous leur juridiction, des zones protégées, notamment des parcs et des réserves, règlementent et, en cas de besoin [...], interdisent toute activité de nature à avoir des effets néfastes sur les espèces, les écosystèmes ou les processus biologiques que ces zones sont censées protéger* ». En se référant à la notion de « *réserve* », plus précise que celle d'« *aire protégée* », et en évoquant des interdictions sur ces espaces, la Convention fait ici référence à des outils réglementaires de protection des espaces. Le protocole additionnel relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et à la flore sauvage dans la région de l'Afrique orientale<sup>63</sup> réitère cette obligation à son article 8 en précisant les objectifs de protection poursuivis par la création de ces espaces de protection. Si le bilan de l'application de cette injonction pour Mayotte est très décevant, on peut faire observer qu'elle est respectée de façon plus satisfaisante par la France dans les autres territoires de la zone sous sa juridiction. En effet, à La Réunion une zone marine de 3 .500 hectares de long, qui couvre 80% des récifs coraliens du département, est classée réserve naturelle nationale<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Le site fait néanmoins l'objet d'une protection foncière puisqu'il appartient au Conservatoire du Littoral.

<sup>63</sup> Protocole adopté en même temps que la Convention, le 21 juin 1985, décret de publication n°2000-982, *op. cit.*

<sup>64</sup> <http://www.reserves-naturelles.org/marine-de-la-reunion>

S'agissant des autres territoires de la zone sous juridiction française que sont les îles éparses, un projet de transformation du Parc naturel marin (PNM) des Glorieuses<sup>65</sup> en une RNN a été annoncé par Emmanuel Macron lors de sa visite officielle sur place en octobre 2019<sup>66</sup> et devrait voir le jour, au plus tard, dans la courant de l'année 2021.

Le projet actuel prévoit une zone de protection réglementaire couvrant une superficie totale de 10.960 km<sup>2</sup> d'espace maritime et des interdictions fortes telle que l'interdiction de toute activité de pêche industrielle ou de loisir dans certaines zones<sup>67</sup>.

La sous-utilisation des outils réglementaires nationaux de protection des espaces, pourtant applicables sur le territoire, apparaît ainsi clairement à Mayotte. S'agissant de l'application de la réglementation relative à la protection des espèces, la situation juridique se présente différemment.

## **B. La réglementation de protection des espèces marines à Mayotte : des carences dans la réglementation nationale partiellement compensées par la réglementation locale**

Pour préserver la biodiversité, les systèmes juridiques internationaux et nationaux, tout en cherchant à préserver les espaces naturels, ont développé des régimes protecteurs de certaines espèces, considérées comme prioritaires. A Mayotte, l'application partielle du code de l'environnement conduit à une situation de vide juridique contraire au droit international de protection des espèces (1), qui n'est que partiellement palliée par la réglementation locale (2).

---

<sup>65</sup> L'archipel des Glorieuses est composé de l'atoll des Glorieuses, du banc du Geyser et du banc de la Cordelière.

<sup>66</sup> <http://outremers360.com/politique/emmanuel-macron-dans-locean-indien-a-grande-glorieuse-emmanuel-macron-annonce-la-creation-dune-reserve-naturelle/>

<sup>67</sup> Préfecture des Terres Australes et Antarctique françaises, *Réserve naturelle nationale des Glorieuses - Projet*, synthèse, mai 2020. En ligne : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-35456-rapport-pstation-glorieuses.pdf>

## 1. L'application partielle du droit national de protection des espèces à Mayotte et ses conséquences quant aux engagements internationaux de la France en la matière

L'étude de la protection réglementaire des espèces à Mayotte par le droit international et le droit national offre l'occasion d'observer deux mécanismes juridiques : l'un, dysfonctionnel, a trait à la protection des espèces menacées (a), le second, fonctionnel, porte sur la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (b).

### a) Les carences du mécanisme juridique de protection des espèces menacées

Le code de l'environnement français prévoit la protection de certaines espèces listées par arrêté ministériel<sup>68</sup>. Pour les espèces marines, la compétence revient au ministre chargé de l'environnement et au ministre chargé de la pêche maritime<sup>69</sup>.

Ces dispositions doivent s'appliquer pleinement à Mayotte en vertu du principe d'identité législative, mais il convient néanmoins, comme nous l'avons vu en introduction, de vérifier qu'aucune disposition du titre cinquième du code, intitulé « *dispositions applicables à Mayotte* » ne s'y oppose. Or, ici, si le titre ne vise pas à écarter directement l'application à Mayotte du mécanisme, l'une des dispositions de ce chapitre dispose : « *les arrêtés et les décisions qui doivent être pris par un ministre en vertu des dispositions du présent code applicables à Mayotte sont pris conjointement par ce ministre et par le ministre chargé de l'outre-mer* »<sup>70</sup>. Deux arrêtés ministériels pris en application du code de l'environnement intéressent particulièrement la protection des espèces marines à Mayotte : l'arrêté interministériel du 14 octobre 2005 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national et les modalités de leur protection<sup>71</sup> et l'arrêté interministériel du 1<sup>er</sup> juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Articles L.411-1 et L.412-1 du code de l'environnement.

<sup>69</sup> Article R.411-1 du code de l'environnement.

<sup>70</sup> Article L.651-2 du code de l'environnement.

<sup>71</sup> Arrêté du 14 octobre 2005 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national et les modalités de leur protection, JORF du 06 décembre 2005, texte n°36.

<sup>72</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection, JORF du 26 juillet 2011, texte n°8.

Citons également, pour être tout à fait complet, l'arrêté interministériel du 09 juillet 1999 fixant la liste des espèces de vertébrés protégés menacés d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département<sup>73</sup>, qui intéresse une espèce de dauphin présente dans les eaux mahoraises<sup>74</sup>. Aucun de ces trois arrêtés interministériels, pris, conformément aux prescriptions de l'article R.411-1 du code de l'environnement, conjointement par le ministre de l'environnement et le ministre en charge de la pêche maritime, n'est contre-signé par le ministre de l'outre-mer. Un juriste rigoureux ne peut ainsi que conclure que les espèces marines protégées sur le territoire national en vertu de ces arrêtés le sont partout sur le territoire, sauf à Mayotte. L'absence du contreseing du ministre de l'outre-mer prévu par le code de l'environnement fait en effet obstacle à cette application. C'est là une situation fort regrettable quand l'on sait que les deux premières listes visent à elles deux la totalité des mammifères marins et des tortues marines présents dans les eaux mahoraises.

Une fois les textes mis en relation et la conclusion obtenue, se pose bien entendu la question des raisons de cette exclusion *ipso-facto* de Mayotte, à la biodiversité marine si riche, dans l'application de la réglementation nationale de protection des espèces.

Pour tenter d'y répondre, nous relèverons que la disposition imposant le contreseing ministériel date de 1992<sup>75</sup>. La situation administrative et juridique de Mayotte a beaucoup évolué depuis. Cette disposition législative s'inscrivait donc, au moment de sa publication dans un contexte bien différent du contexte actuel, où la situation administrative, juridique et économique de Mayotte pouvait justifier le choix du législateur de souhaiter un contrôle de son ministre de tutelle avant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de droit de l'environnement, qui était d'ailleurs loin d'être la seule matière à ne pas s'appliquer pleinement et directement sur l'île. Le caractère volontaire ou non du maintien de cette disposition quand le législateur a eu bien des occasions de l'abroger<sup>76</sup> d'une part, et de l'absence de contreseing du ministre de tutelle des arrêtés de protection des espèces précités d'autre part, demeurent, de notre côté, source d'interrogations.

---

<sup>73</sup> Arrêté du 09 juillet 1999 fixant la liste des espèces de vertébrés protégés menacés d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, JORF n°199 du 28 août 1999, page 12856.

<sup>74</sup> Le grand dauphin (*Tursiops truncatus*).

<sup>75</sup> Ordonnance n°92-1068 du 1<sup>er</sup> octobre 1992 portant extension et adaptation dans la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions relatives à la lutte contre la pollution, article 6. En ligne : [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=B732BEE71CD80400F33A31EE9292DCE6.tplgfr\\_34s\\_2?cidTexte=JORFTEXT000000541744&idArticle=LEGIARTI000006849342&dateTexte=19921003&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=B732BEE71CD80400F33A31EE9292DCE6.tplgfr_34s_2?cidTexte=JORFTEXT000000541744&idArticle=LEGIARTI000006849342&dateTexte=19921003&categorieLien=id)

<sup>76</sup> Celle de l'ordonnance n°2005-869 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte était sans doute la meilleure (ratification par : loi organique n°2007-224 du 21 février 2007, art. 20-I, 19°, JO 22 février) mais on peut également relever que l'ordonnance de 1993 ayant créée la disposition litigieuse a été abrogée en 2000 ([Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 - art. 5 \(V\) JORF 21 septembre 2000](#)), sans faire pour autant disparaître la disposition, codifiée dans le code de l'environnement par le même texte.

Oubli d'une disposition ancienne et inadaptée ou volonté ministérielle un peu absurde<sup>77</sup> de ne pas faire bénéficier aux espèces marines présentes à Mayotte de la même protection que partout ailleurs sur le territoire, cette situation révèle quoi qu'il en soit la très grande particularité de l'ordre juridique du 101<sup>ème</sup> département français. Elle illustre ainsi les situations auxquelles sont régulièrement confrontés les juristes sur place, entre labyrinthes normatifs, vides juridiques et confusions administratives. Un héritage de la très lente et très hésitante intégration de Mayotte dans l'espace territorial et administratif français, qui continue et continuera de peser lourd dans son évolution, des années même après la fin des tergiversations politiques sur la « question mahoraise ».

La réglementation nationale de protection des espèces marines comporte également un arrêté ministériel listant les espèces d'oiseaux protégés sur le territoire national<sup>78</sup>. La situation est ici encore différente de celle des tortues et mammifères marins, exposée plus haut. En effet, si, de la même manière, le texte n'est pas contresigné par le ministre chargé de l'outre-mer, ce n'est pas ici cette carence dans le formalisme qui fait obstacle à la protection au titre de ces dispositions de l'avifaune marine mahoraise.

En effet, la réglementation protectrice ne vise que les populations d'oiseaux de métropole et, dans une moindre mesure, d'Europe. Les populations de Mayotte, comme des autres territoires de l'outre-mer sont donc exclus, et ici à deux titres, du champ d'application de cette réglementation nationale.

Ainsi, les individus appartenant à des espèces de mammifères, tortues et oiseaux marins de Mayotte ne bénéficient pas de la protection dont jouissent leurs congénères partout ailleurs sur le territoire français. Cette situation est d'ailleurs de nature à poser la question du respect par la France de certains de ses engagements internationaux. En effet, les espèces dont il est question peuvent également être protégées par des dispositions internationales<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Il nous apparaît en effet, peut-être à tort, qu'aucun enjeu d'ordre politique ou économique ne pèse et n'a jamais pesé suffisamment dans le contexte mahorais, sur cette question spécifique de protection des espèces marines, pour justifier une telle mise à l'écart.

<sup>78</sup> Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et des modalités de leur protection, JORF du 05 décembre 2009, texte n°3.

<sup>79</sup> La protection des espèces menacées est prévue par les textes internationaux ratifiés par la France et applicables à Mayotte suivants : la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES) signée à Washington le 03 mars 1973. En ligne : <https://www.cites.org/sites/default/files/fra/disc/CITES-Convention-FR.pdf>, la Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage de 1979. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28051&from=FR>, la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000343578&categorieLien=id>, et la Convention de Nairobi, *op. cit.*

Ces dispositions imposent aux États de prendre des mesures, parfois précises, pour assurer, chacun sur leur territoire, la protection des espèces qu'elles visent. En effet, la totalité des espèces de mammifères et de tortues marines mais aussi certaines espèces d'oiseaux marins présents à Mayotte sont visées par des dispositions internationales de protection. On peut considérer que certaines d'entre elles ne sont pas pleinement respectées par la France car les outils locaux de protection ne permettent pas toujours, on le verra plus bas, de satisfaire pleinement aux exigences internationales.

b) Le mécanisme juridique de lutte contre les espèces exotiques envahissantes

La protection des espèces passe par la réglementation visant à lutter contre les espèces exotiques envahissantes, qui représentent une menace parfois très forte pour l'équilibre écologique d'un milieu, spécialement dans un contexte géographique insulaire.

Le droit international n'ignore pas cette menace. Ainsi, l'article 8 de la CDB impose à chaque partie contractante d'empêcher « *d'introduire, de contrôler ou d'éradiquer les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces* ». La Convention de Montego Bay oblige quant à elle les États à « *prendre toutes les mesures pour prévenir l'introduction intentionnelle ou accidentelle en une partie du milieu marin d'espèces étrangères ou nouvelles pouvant y provoquer des changements considérables et nuisibles* ».

Enfin, la Convention de Berne<sup>80</sup> impose aux parties de s'engager à contrôler strictement l'introduction des espèces non indigènes. En application de ces dispositions internationales, l'article L.411-5 du code de l'environnement prévoit un mécanisme de lutte contre les espèces exotiques envahissantes visant à interdire l'introduction, volontaire ou non, dans le milieu naturel, de certaines espèces dont la liste est fixée par arrêté interministériel<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, *op. cit.*

<sup>81</sup> Pour les espèces marines, l'arrêté ministériel doit être pris conjointement par le ministre de l'environnement et celui en charge de la pêche maritime.

S'agissant de l'application de ces dispositions à Mayotte, il y a lieu de souligner l'existence de deux arrêtés ministériels récents visant à établir la liste d'espèces à laquelle l'article L.411-5 du code de l'environnement fait référence. Les arrêtés des 09 septembre<sup>82</sup> et 31 décembre 2019<sup>83</sup> fixent ainsi la liste des espèces, végétales pour le premier et animales pour le second, dont l'introduction sur le territoire est interdite, dans un objectif de protection de la faune et de la flore locales.

Chacun de ces deux arrêtés a bien reçu le contreseing du ministre chargé de l'outre-mer, leur application ne pose ainsi aucune difficulté. Le mécanisme de protection est parfait par la possibilité donnée au préfet de Mayotte de compléter la liste des espèces exotiques envahissantes, en vertu du principe de délégation, comme on le verra dans la réglementation locale ci-après.

La lutte contre les espèces exotiques envahissantes fournie ainsi l'illustration d'un mécanisme juridique fonctionnel, cohérent et complémentaire de la norme internationale jusqu'à la norme locale, à l'opposé de celle fournie par le régime de protection des espèces menacées.

## **2. La protection des espèces marines de Mayotte par les dispositions locales venant compléter le dispositif national de protection**

Des dispositions locales viennent compléter le mécanisme de protection des espèces, tant pour les espèces en danger (a), que pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (b).

- a) La compensation incomplète de la carence de la protection nationale des espèces en danger par les outils réglementaires locaux

En application du principe d'habilitation prévu par l'article 73 de la Constitution, l'article R.654-7 du code de l'environnement dote le préfet de Mayotte du pouvoir d'établir une liste d'espèces protégées propre au territoire en application de l'article L.411-1 du code de l'environnement, « *en complément* » des listes nationales et ce afin de tenir compte des spécificités locales. Cette disposition, vise donc en principe simplement à compléter la réglementation nationale et nullement à s'y substituer.

---

<sup>82</sup> Arrêté du 09 septembre 2019 relatif à la régulation de l'introduction et de la propagation des espèces végétales exotiques envahissantes sur le territoire de Mayotte, JORF du 05 décembre 2019, texte n°6.

<sup>83</sup> Arrêté du 31 décembre 2019 relatif à la régulation de l'introduction et de la propagation des espèces animales exotiques envahissantes sur le territoire de Mayotte – interdiction de toute activité portant sur des spécimens vivants, JORF du 12 janvier 2020, texte n°10.

Face à la carence de la réglementation nationale, elle permet néanmoins de contourner partiellement la difficulté. En effet, l'arrêté préfectoral pris à Mayotte en application de cette disposition ne se contente pas de compléter la liste nationale, mais prend la précaution de lister les espèces figurant déjà dans les arrêtés interministériels, ce qui permet de s'assurer de leur protection à Mayotte.

Est ainsi en vigueur aujourd'hui sur le territoire l'arrêté du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces animales terrestres et tortues marines et les mesures de protection de ces espèces représentées dans le département de Mayotte, et complétant les listes nationales<sup>84</sup>. Cet arrêté vise les cinq espèces de tortues marines présentes à Mayotte<sup>85</sup>, mais également plusieurs espèces d'oiseaux, dont dix-sept entrent dans la catégorie des oiseaux marins<sup>86</sup>. Pour ces espèces, toute action de destruction ou d'enlèvement des œufs et des nids, de mutilation, de destruction, de capture, d'enlèvement, de dérangement intentionnel ou de naturalisation est ainsi prohibée par l'arrêté préfectoral précité. Ces interdictions sont à coupler avec celles, identiques, listées par l'article L.411-1 du code de l'environnement. Il est raisonnable de considérer que pour ces espèces, la réglementation nationale prévoyant les sanctions en cas de non-respect de ces interdictions s'applique sans difficulté. A ce titre, l'article L.415-3 du code de l'environnement érige en délit puni de trois ans d'emprisonnement et de 150.000 euros d'amende l'atteinte à une espèce protégée. Ce texte donne lieu à une application fréquente à Mayotte où le braconnage des tortues marines est une réalité quotidienne, comme nous le verrons plus en détail en dernière partie. C'est ainsi grâce à la réglementation locale, et à une vision extensive du principe d'habilitation de l'autorité locale, que l'on peut considérer que la France respecte, partout sur son territoire, ses engagements internationaux de protection à l'égard des cinq espèces de tortues marines présentes à Mayotte et de plusieurs espèces d'oiseaux marins visés par des dispositions internationales<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Arrêté n°361/DEAL/SEPR/2018 du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées et les mesures de protection de ces espèces représentées dans le département de Mayotte, et complétant les listes nationales, Recueil des Actes Administratifs (RAA) de la préfecture de Mayotte n°536 du 14 décembre 2018, Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

<sup>85</sup> La tortue luth (*Dermochelys coriacea*), la tortue verte (*Chelonia mydas*), la tortue imbriquée (*Eretmochelys imbricata*), la tortue caouanne (*Caretta caretta*) et la tortue olivâtre (*Lepidochelys olivacea*).

<sup>86</sup> La sterne de dougall (*Sterna dougallii*), la sterne voyageuse (*Sterna bengalensis*), la sterne pierregarin (*Sterna hirundo*), le cormoran africain (*Phalacrocorax africanus*), le puffin d'Audubon (*Puffinus lherminieri*), le grèbe castagneux (*Tochybaptus ruficollis*), le paille en queue (*Phaethon lepturus*), le goéland dominicain (*Larus dominicanus*), la mouette à tête grise (*Larus cirrocephalus*), la sterne huppée (*Sterna bergii*), la sterne bridée (*Sterna anaethetus/Onychoprion anaethetus*), la sterne fuligineuse (*Sterna fuscata/Onychoprion fuscata*), la sterne diamant (*Sterna sumatrana*), la sterne de Saunders (*Sterna saundersi*), la sterne à joues blanches (*Sterna repressa*), le noddî brun (*Anous stolidus*) et le noddî à bec grêle (*Anous tenuirostris*).

<sup>87</sup> Les cinq espèces de tortues marines, *op. cit.*, et quatre espèces d'oiseaux marins (le puffin d'Audubon, la sterne pierregarin, la sterne voyageuse et la sterne de dougall, *op. cit.*) présents à Mayotte sont protégées notamment par la Convention de Berne au titre de son annexe n°2, qui impose aux États parties d'interdire la capture, la détention, la mise à mort intentionnelle, la destruction des œufs et des sites de reproduction et la perturbation intentionnelle ainsi que le commerce de ces espèces. Les mêmes obligations pèsent sur la France à l'égard de la tortue luth, la tortue caouanne et la tortue olivâtre, au titre du Protocole additionnel à la Convention de Nairobi.

S'agissant des mammifères marins, protégés selon les mêmes dispositions légales au niveau national, complétées par l'arrêté interministériel du 1<sup>er</sup> juillet 2011, précité, ils font certes l'objet d'une protection au niveau local dans les domaines de la pêche et du *whale watching*, comme nous le verrons plus loin, mais en l'absence, à ce jour, de liste établissant par arrêté préfectoral les espèces protégées à Mayotte en application de l'article R.654-7 du code de l'environnement, ils ne bénéficient pas de la protection au titre de la réglementation nationale prévue par les articles L.411-1 et L.415-3 du code de l'environnement. Ainsi, les 24 espèces de mammifères marins de Mayotte, que la France s'est engagée à protéger sur son territoire, notamment en ratifiant la Convention de Bonn sur les espèces migratrices et la Convention de Nairobi et son protocole additionnel, ne bénéficient pas, à Mayotte, de la protection minimale qu'exigent ces textes internationaux<sup>88</sup>.

Pour illustrer le vide juridique que l'on observe ici et permettre de comprendre en quoi certaines dispositions internationales ne sont pas respectées, prenons un exemple. Une baleine à bosse qui serait, aujourd'hui, mutilée, intentionnellement, par un navire dans l'espace maritime de Mayotte. L'animal n'est pas protégé dans cet espace par l'arrêté ministériel interdisant, notamment, la mutilation, à l'échelle nationale, faute de signature par le ministre de l'outre-mer. L'espèce est protégée à l'échelle locale, mais uniquement contre la pêche et la perturbation intentionnelle, comme on le verra juste après. Aucune disposition n'interdit à ce jour à quiconque de mutiler une baleine à bosse à Mayotte. Pourtant, l'espèce est visée par les annexes de la Convention de Berne et du Protocole additionnel à la Convention de Nairobi qui imposent l'un et l'autre à la France d'interdire la mutilation de cette espèce sur son territoire. Nous sommes ici, certes, dans un cas d'école et l'on s'aperçoit, une fois l'ensemble des dispositions internationales, nationales et locales mises bout à bout, que la carence juridique ne concerne finalement que certaines actions (comme la mutilation) et certaines espèces (comme la baleine à bosse et, ce n'est pas négligeable, tous les autres mammifères marins), mais nous sommes bien là devant un vide juridique. Vide juridique qui pourrait avoir des conséquences importantes si le cas d'école venait à se réaliser, ce qui est loin d'être impossible lorsque l'on sait que la difficulté se poserait également en présence d'un dugong, espèce quasiment éteinte à Mayotte à cause de la pêche intensive, puis du braconnage, dont elle a été victime pendant des dizaines d'années.

---

<sup>88</sup> L'ensemble des espèces de mammifères présentes à Mayotte sont protégés au titre des annexes 2 et 3 de la Convention de Berne, à l'exception du Dugong (*op. cit.*), qui doit pour sa part faire l'objet d'une protection exigeante en application du protocole additionnel de la Convention de Nairobi qui vise cette espèce dans son annexe 1. Pour la baleine à bosse (*op. cit.*), protégée au titre des deux textes, la carence de la réglementation apparaît donc à deux titres.

Cette difficulté devrait néanmoins, et fort heureusement pour les 5 à 10 dugongs encore présents dans les eaux mahoraises, être prochainement surmontée puisqu'un projet d'arrêté fixant la liste, non seulement des mammifères, mais plus largement de toutes les espèces marines de Mayotte, est en cours d'adoption et devrait se voir publié d'ici la fin du premier trimestre 2021. Une fois cet arrêté en vigueur, on se trouvera pour toutes ces espèces dans la même situation que pour les tortues et oiseaux marins actuellement : avec une disposition locale qui, moyennant une interprétation extensive de la délégation de pouvoirs dont jouit le préfet de Mayotte, permettra de faire appliquer la réglementation nationale et notamment les sanctions qu'elle prévoit en cas de violation.

L'arrêté préfectoral attendu remplira par ailleurs son rôle premier visant non plus à palier ses carences mais à compléter la réglementation nationale, en visant d'autres espèces, moins emblématiques mais tout aussi essentielles à l'équilibre des écosystèmes marins. On relèvera à titre de comparaison que depuis 2017, un arrêté ministériel protège certaines espèces de coraux de Guadeloupe, de Martinique et de Saint-Martin<sup>89</sup>. On se satisfait de voir ici une illustration d'une application du principe d'adaptation, exercée ici par le gouvernement, utilisé dans le sens de la protection de la biodiversité. Le régime juridique de lutte contre les espèces envahissantes fournit une illustration comparable sur le territoire de Mayotte.

b) Les outils réglementaires locaux de lutte contre les espèces exotiques envahissantes

Si jusque très récemment la problématique des espèces exotiques envahissantes était exclusivement traitée par la réglementation locale<sup>90</sup>, on a vu plus haut que des outils de protection nationaux avaient aujourd'hui pris le relais. Les nouvelles listes d'espèces dont l'introduction à Mayotte est prohibée apparaissent d'ailleurs plus adaptées puisque la réglementation locale antérieure omettait totalement les espèces végétales, alors que le milieu floristique est bien plus impacté que le milieu faunistique par les espèces exotiques envahissantes.

---

<sup>89</sup> Arrêté ministériel du 25 avril 2017 fixant la liste des coraux protégés en Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Martin et les modalités de leur protection. JORF n°00100 du 28 avril 2017, texte n°20.

<sup>90</sup> Avant l'entrée en vigueur des deux arrêtés de septembre et décembre 2019 précités, la réglementation contre les espèces exotiques envahissantes à Mayotte relevait d'un arrêté préfectoral de 2007 : arrêté n°91/DAF/2007 du 23 août 2007 interdisant dans la collectivité départementale de Mayotte l'introduction, la détention, le transport, la reproduction, la mise en vente, la vente, l'achat et la cession de spécimens vivants d'espèces animales exotiques de la faune sauvage. En ligne : <https://especes-envahissantes-outramer.fr/wp-content/uploads/2018/07/arrt-091-daf-animaux-exotiques.pdf>

Les deux arrêtés ministériels précités sont complétés par un arrêté préfectoral<sup>91</sup> portant spécifiquement sur une espèce marine envahissante : l'étoile de mer acanthaster (*Acanthaster planci*). Cette espèce d'astéride appelée couramment « étoile de mer mangeuse de corail » peut provoquer la mort de pans entiers d'un récif coralien en cas de prolifération. Ce phénomène observé à plusieurs reprises sur des récifs coraliens de Mayotte a conduit à l'édiction de cette réglementation permettant de déroger à l'interdiction générale de la pêche sous-marine à l'intérieur du lagon pour l'organisation – sous la supervision du Parc Naturel Marin de Mayotte – d'opérations de pêche de spécimens de l'espèce à des fins de protection des coraux et des nombreuses espèces qui en dépendent.

Le régime juridique applicable à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes offre une belle illustration d'une superposition fonctionnelle et complémentaires des normes : les normes internationales citées plus haut imposent aux États de prendre des mesures pour limiter lutter contre la phénomène, une réglementation est édictée à l'échelle nationale, le principe d'adaptation du droit ultramarin permet l'adoption d'une réglementation spécifique adaptée à l'échelle mahoraise par le gouvernement, elle-même complétée, en vertu du principe d'habilitation, par une disposition locale très spécifique.

Après une dernière opération de collecte organisée en 2011 à la faveur de cette réglementation<sup>92</sup>, la présence de l'*Acanthaster planci* dans les eaux de Mayotte est actuellement maîtrisée et ne donne plus lieu à des opérations de prélèvements mais seulement à une surveillance<sup>93</sup>. De quoi penser que lorsque les outils réglementaires s'accordent correctement et se complètent pertinemment, la protection de la biodiversité peut être assurée.

Au-delà des seules dispositions relatives à la protection des espèces, c'est toute la réglementation nationale visant à la préservation de la biodiversité qui présente à ce jour un intérêt limité pour Mayotte. Incomplète dans sa rédaction, son application s'avère en définitive partielle ou laborieuse.

---

<sup>91</sup> Arrêté préfectoral n°161/UTM/2011 du 04 avril 2011, portant autorisation pour le ramassage de l'étoile de mer *Acanthaster planci* en pêche sous-marine et à l'aide d'appareils respiratoires.

<sup>92</sup> Parc Naturel Marin de Mayotte, *Bilan de la collecte des étoiles de mer épineuses Acanthaster planci du lagon de Mayotte*, mars 2011, 12 p. En ligne : <http://www.forum-aires-marines.fr/Documentation/Gestion-des-explosions-demographiques-d-Acanthaster-a-Mayotte-2011/Bilan-de-la-collecte-des-etoiles-de-mer-epineuses-Acanthaster-planci-du-lagon-de-Mayotte-Mars-2011>

<sup>93</sup> Cette surveillance est assurée par le Parc Naturel Marin de Mayotte. Elle est aussi permise par un réseau de science participative appelé « Tsiôno » qui invite le grand public à signaler la présence de l'espèce à chaque observation sur une plateforme en ligne : [https://www.tsiiono.fr/#guide\\_d\\_identification](https://www.tsiiono.fr/#guide_d_identification)

Cette situation ne pouvant en aucun cas s'expliquer par une absence d'atouts et/ou de vulnérabilités écologiques de l'espace maritime mahorais, elle doit trouver ses raisons ailleurs, notamment dans l'histoire administrative de l'île et le caractère très lent de son intégration dans le système juridique français. Pour cette même raison, la protection réglementaire locale de la biodiversité marine s'avère la plus pertinente.

## **II. La pertinence de l'échelon local pour la protection réglementaire de la biodiversité marine à Mayotte**

Dans une situation d'application limitée des outils réglementaires de protection de la biodiversité, l'échelon local s'avère être le moyen de protection le plus efficace. S'agissant de la biodiversité marine, les principaux leviers d'action locale sont la réglementation de la navigation et de la pêche, qui prend la forme d'arrêtés préfectoraux (A). Ces outils « classiques » de protection sont complétés ponctuellement par d'autres outils réglementaires d'initiative locale (B).

### **A. La protection de la biodiversité marine par la réglementation de la navigation et de la pêche à l'échelle locale**

Les activités humaines qui se déroulent en mer à Mayotte sont encadrées par deux arrêtés préfectoraux majeurs : l'un réglemente la navigation, le mouillage, la plongée sous-marine et l'activité de *whale watching* le long des côtes mahoraises (1), le second réglemente la pêche maritime (2).

#### **1. La réglementation locale de la navigation et de l'activité de *whale watching***

L'arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> octobre 2018 réglementant la navigation, le mouillage et la plongée sous-marine le long des côtes mahoraises<sup>94</sup> (dit « arrêté navigation ») ne constitue pas un texte de droit de l'environnement exclusivement, en ce qu'il poursuit bien d'autres objectifs que celui de la préservation du milieu marin, comme ceux de la sécurité et de l'organisation des secours en mer par exemple. Dès lors qu'il s'intéresse aux activités humaines prenant place dans le milieu marin, qui toutes, nécessairement, impactent ce dernier, il n'y est néanmoins pas étranger. C'est d'autant moins le cas ici que cet arrêté vise aussi explicitement la protection du milieu marin, comme le démontre d'emblée l'un de ses trois considérants : « *Considérant que l'encadrement de la navigation et du mouillage des navires participe à la préservation de l'environnement marin et participe aux objectifs du plan de gestion du Parc Naturel Marin de Mayotte* »<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Arrêté n°865/DMSOI/2018 du 1<sup>er</sup> octobre 2018 réglementant la navigation, le mouillage et la plongée sous-marine le long du littoral de Mayotte, R.A.A n°361 du 05 octobre 2018.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p.2.

L'analyse de cet arrêté permet en effet de repérer plusieurs dispositions établissant un dispositif réglementaire visant à la préservation de la biodiversité marine. Ainsi, dans le titre IV présentant les dispositions réglementant le mouillage des navires, l'article 38 intitulé « *protection des fonds marins* » interdit le « *mouillage à l'ancre des navires et embarcations sur le récif corallien et les herbiers* ». Pour éviter des ancrages dangereux pour ces espèces de corail et de végétaux qui constituent également d'irremplaçables habitats et sites d'alimentation pour bien d'autres espèces, le Parc Naturel Marin de Mayotte (PNMM) a mis en place à l'intérieur du lagon un réseau de bouées d'amarrage auxquelles l'arrêté fait directement référence.

Le texte comprend également un titre V intitulé « *zones maritimes particulièrement vulnérables* » organisant une réglementation plus stricte pour quatre espaces maritimes dans un objectif de préservation de la biodiversité qu'ils abritent.

L'arrêté prévoit ainsi :

- Sur le site de Papani (littoral Est de Petite-Terre) (article 48) : l'interdiction de fréquentation par toute embarcation entre 18h et 6h du matin, ainsi que l'interdiction d'y organiser toute manifestation nautique. L'espace maritime et la plage de Papani sont très appréciés des tortues marines de l'île et ainsi très fréquentés de nuit, toute l'année, par les deux espèces qui pondent à Mayotte<sup>96</sup>. La falaise sur la bande littorale est quant à elle un espace privilégié pour certaines espèces d'oiseaux marins nicheurs. Pour tenir compte de ces fréquentations et des besoins de tranquillité qu'elles impliquent, le site bénéficie d'une protection préfectorale interdisant la navigation et le mouillage nocturne depuis 2005<sup>97</sup>, désormais complétée par un arrêté municipal que l'on étudiera plus loin.
- Sur le site de la « passe en S » (passe au sein du récif barrière au Sud de Petite-Terre et à l'Est de Grande-Terre<sup>98</sup>) (article 49) : l'interdiction de mouillage en dehors des dispositifs de bouées mis en place et la limitation de la vitesse à dix nœuds. Si cette dernière disposition est surtout destinée à assurer la sécurité des plongeurs qui fréquentent quotidiennement ce site mondialement connu dans le milieu, elle n'en est pas moins profitable à la biodiversité marine dès lors qu'elle est de nature à réduire la pollution sonore et le risque de collision sur ce site très riche en espèces variées, parcouru quotidiennement par des engins à moteur.

---

<sup>96</sup> La tortue verte (*Chelonia mydas*) et la tortue imbriquée (*Eretmochelys imbricata*).

<sup>97</sup> Arrêté n°040/DAF du préfet de Mayotte du 05 août 2005 portant protection du site naturel dénommé « plage de Papani ». Abrogé.

<sup>98</sup> Voir annexe n° 2 : Les récifs coraliens, les passes et les îlots de Mayotte [carte], p.90.

- Une division du site de N'gouja (espace littoral au Sud-Ouest de Grande Terre) en deux périmètres distincts (article 50) : une première zone au sein de laquelle les embarcations motorisées sont interdites et une seconde zone dans laquelle la vitesse est limitée à trois nœuds et le mouillage interdit. Le site est fréquenté par une très importante population de tortues marines et est devenu à ce titre une zone de protection à partir de 2001<sup>99</sup>.
- Un rappel de la réglementation au sein de la RNN de l'îlot M'bouzi : la restriction de la vitesse de navigation à cinq nœuds et l'interdiction de pratiquer certaines activités nautiques édictées dans le décret de création de la RNN, étudié plus haut, sont ici rappelées. Cette reprise par l'arrêté préfectoral d'une législation nationale est ici totalement superflue sur le plan réglementaire. Elle présente néanmoins l'avantage de rendre la norme plus lisible en la regroupant dans un même texte présentant, pour une thématique donnée, l'ensemble des dispositions en vigueur.

L'arrêté navigation de 2018 règlemente enfin l'activité de *whale watching* sur l'espace maritime de Mayotte. Le *whale watching* désigne l'action d'observer, dans une démarche de loisirs, des cétacés dans leur milieu naturel. L'expression anglo-saxonne est entrée dans le vocabulaire français. Activité écotouristique en plein essor partout dans le monde, elle peut autant, selon la manière dont elle pratiquée, être un moyen efficace de sensibilisation au respect de l'environnement et des espèces observées qu'une cause importante de perturbations des animaux pouvant aller jusqu'à menacer leur survie. A Mayotte, le premier opérateur proposant des sorties d'observation des mammifères marins s'est installé en 2018. Depuis, l'activité se développe de manière exponentielle, entre l'installation de nouvelles entreprises et l'augmentation de leur flotte par les opérateurs déjà présents sur le marché. En 2019, 20 bateaux au total pratiquaient l'activité à Mayotte. A l'échelle nationale, la réglementation de cette activité est limitée par l'interdiction, édictée dans l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> juillet 2001<sup>100</sup>, de la « *perturbation intentionnelle* », incluant « *la poursuite ou le harcèlement des animaux dans leur milieu naturel* ». L'absence de contreseing de cet arrêté par le ministre de l'outre-mer fait obstacle, on l'a vu plus haut, à son application à Mayotte. C'est là encore la réglementation locale qui, non seulement pallie à cette carence d'application de la législation nationale, mais aussi va plus loin, imposant des mesures de protection plus strictes. Ainsi, le titre III de l'arrêté navigation de 2018 est-il consacré aux « *dispositions relatives à l'approche des mammifères marins* ».

---

<sup>99</sup> Arrêté n°42/DAF/01 du préfet de Mayotte du 11 juin 2001 portant création d'une zone de protection sur le site naturel remarquable de N'gouja. Abrogé.

<sup>100</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection, *op.cit.*

L'article 34 interdit la perturbation intentionnelle, en faisant directement référence à l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> juillet 2001 et à la liste d'espèces qu'il établit, ce qui permet de s'assurer de la protection, à l'échelle locale, de ces mêmes espèces dans le strict cadre de cette réglementation de la navigation. Les articles 35 et 36 de l'arrêté établissent pour leur part des règles d'approche des animaux relativement précises et très concrètes visant à une mise en œuvre effective de l'interdiction générale de perturbation intentionnelle. Il est ainsi défendu d'approcher à moins de 100 mètres des baleines<sup>101</sup> et à moins de 50 mètres des dugongs<sup>102</sup> et des grands dauphins de l'Indopacifique<sup>103</sup>. L'arrêté poursuit en interdisant l'observation ou l'approche des animaux par l'avant ou l'arrière et en défendant de couper leur trajectoire. Dans la zone de 300 mètres autour des animaux, les bateaux doivent adapter leur allure à une vitesse de cinq nœuds maximum et leur nombre doit se limiter à deux embarcations. Enfin, l'article 36 de l'arrêté interdit le survol des mammifères à moins de 150 mètres, les repérages des animaux au moyen de drones étant de plus en plus massivement utilisés dans le cadre de l'activité de *whale watching*. Ainsi la réglementation locale vise, par ces précisions, à une véritable mise en œuvre de l'interdiction générale de perturbation intentionnelle, concept trop imprécis pour être véritablement protecteur. Ces règles précises permettent par ailleurs un contrôle plus aisé d'éventuels comportements prohibés par les agents chargés du contrôle en mer. On relèvera néanmoins ici que la qualification et la sanction prévues par l'arrêté en cas de manquement à ces règles, une contravention de 1<sup>ère</sup> classe entraînant une amende de 36 euros, apparaît bien faible et peu dissuasive pour des opérateurs qui peuvent générer des bénéfices importants en vendant des activités de *whale watching* aux méthodes agressives envers les animaux. Il y a lieu de regretter ici que la législation nationale, qui prévoit pour sa part des sanctions bien plus significatives, en qualifiant les manquements de contravention de quatrième classe<sup>104</sup> et en prévoyant ainsi en cas de sanction, une peine d'amende pouvant aller jusqu'à 750 euros<sup>105</sup>, ne puisse s'appliquer à Mayotte.

Pour être complet sur la problématique du *whale watching* dans le département, il convient de préciser qu'en dehors de la réglementation ci-dessus présentée, l'activité est également concernée par des sources de droit non-réglementaires, visant une meilleure protection des espèces.

---

<sup>101</sup> Il est ici fait essentiellement référence à la baleine à bosse (*Megaptera novaeangliae*), régulièrement présente et observable dans les eaux mahoraises de juin à septembre. La grande baleine bleue (*Balaenoptera musculus*) et le rorqual commun (*Balaenoptera physalus*), deux espèces considérées comme présentes à Mayotte, ne le sont que de manière bien plus occasionnelle et éloignée du lagon, ces espèces ne sont pas concernées par l'activité de *whale watching*.

<sup>102</sup> *Dugong dugon*.

<sup>103</sup> *Tursiops aduncus*.

<sup>104</sup> Article R.415-1 du code de l'environnement.

<sup>105</sup> Article 131-13 du code pénal.

Le PNMM est en effet à l'origine, depuis 2018, de la proposition aux opérateurs nautiques d'un engagement au titre du label *High Quality Whale Watching*®. Ce label, créé et mis en place dans le sanctuaire de Pelagos en Méditerranée par l'association Souffleurs d'écume<sup>106</sup>, vise à distinguer les opérateurs inscrits dans une démarche de qualité et de responsabilité environnementale. A ce jour, trois opérateurs nautiques à Mayotte sont labellisés et c'est le seul exemple de cette démarche sur tout le territoire français en dehors du sanctuaire Pelagos. Les opérateurs labellisés s'engagent à respecter des règles d'approche plus strictes que celles imposées par l'arrêté préfectoral, comme l'interdiction d'approche des baleines après 14h pour leur assurer une période significative de repos quotidien, le refus de proposer aux clients des mises à l'eau avec les animaux qui impliquent nécessairement de s'en approcher de très près, mais également à tenir auprès de leur clientèle un discours de sensibilisation et à participer à des programmes locaux visant à récolter des données scientifiques sur les espèces<sup>107</sup> ou à venir en aide à des animaux en détresse<sup>108</sup>. Enfin, le PNMM propose pour les plaisanciers s'adonnant à l'activité de *whale watching*, une charte d'approche respectueuse visant là encore à ce que les plaisanciers s'astreignent volontairement à des règles plus strictes que celles édictées par la réglementation en vigueur<sup>109</sup>.

Les activités de navigation, de plaisance comme professionnelles, sont donc assez bien encadrées par la réglementation locale, y compris dans un souci de protection de la biodiversité marine. Une réglementation préfectorale comparable s'applique par ailleurs sur les activités de pêche.

---

<sup>106</sup> <http://www.souffleursdecume.com/>

<sup>107</sup> Le réseau « Tsiôno » est un programme de sciences participatives en environnement dédié au milieu marin de Mayotte et permettant aux professionnels comme au grand public de renseigner sur une plateforme toute observation des quelques dizaines d'espèces visées dans le programme, dans un double but de sensibilisation des usagers de la mer et de récolte de données pour une meilleure connaissance du milieu. Site internet : <https://www.tsiono.fr/>

<sup>108</sup> Le Réseau d'échouage des mammifères marins et des tortues marines de Mayotte (REMMAT) poursuit quant à lui un double objectif de sauvetage d'animaux repérés comme en détresse et de recensement des échouages et des actes de braconnage des tortues et mammifères marins de l'île.

<sup>109</sup> Charte des plaisanciers pour une approche respectueuse des mammifères marins et de leurs habitats, 18 août 2014. En ligne : <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins/mayotte/Documents/Communique-Avis-de-naissance-d-une-charte-pour-la-preservation-des-mammiferes-marins/Charte-des-plaisanciers-pour-une-approche-respectueuse-des-mammiferes-marins-et-de-leurs-habitats-a-Mayotte>

## 2. La réglementation locale de la pêche

Tout comme la navigation, la pêche est règlementée localement par un texte majeur : l'arrêté préfectoral du 28 juin 2018 portant réglementation de l'exercice de la pêche maritime dans les eaux du département de Mayotte<sup>110</sup>.

Ce texte présente un panel assez complet d'outils règlementaires de protection de la biodiversité en limitant à plusieurs égards et de plusieurs manières la pression principale subie par les espèces marines à Mayotte que représente la pêche.

Sont ainsi encadrés : le matériel et les engins de pêche utilisables, les espèces susceptibles d'être pêchées et le recours à la pêche dans certains espaces définis.

- Sur le matériel et les engins de pêche règlementés : l'arrêté liste des techniques de pêche interdites partout à Mayotte. Il en est ainsi de l'utilisation mais aussi de la détention à bord de toute embarcation d'explosifs, d'armes à feu, de substances soporifiques, toxiques ou de matériel visant à l'empoisonnement du poisson<sup>111</sup>. Le chalutage de fond est également prohibé dans tout l'espace maritime mahorais<sup>112</sup>. L'arrêté règlemente par ailleurs le matériel autorisé pour chaque technique de pêche pratiquée à Mayotte, notamment les techniques traditionnelles que sont la pêche à pied du poulpe et du bénitier et la pêche au *Djarifa*<sup>113</sup>. Enfin, une réglementation des techniques autorisées selon les espaces est mise en place par cet arrêté. Il est ainsi interdit : d'utiliser une senne tournante pour encercler les bans de thons et autres espèces similaires dans une zone de 24 miles au large des côtes<sup>114</sup>, de pêcher au chalut dans une zone de 3 miles au large des lignes de base et dans le lagon<sup>115</sup>, de pratiquer la pêche sous-marine dans le lagon<sup>116</sup> et de recourir à la pêche au filet pour les espèces démersales dans le lagon (seules les espèces pélagiques peuvent y être pêchées au filet, les espèces démersales attrapées devant obligatoirement être remises à l'eau vivantes au-delà d'une tolérance de 20% de prises accessoires)<sup>117</sup>.

---

<sup>110</sup> Arrêté n°2018/DMSOI/601 du 28 juin 2018 portant réglementation de l'exercice de la pêche maritime dans les eaux du département de Mayotte, R.A.A, édition spéciale n°211 du 28 juin 2018.

<sup>111</sup> *Ibid*, article 7. Cette dernière disposition vise notamment à interdire la pêche à l'*Purruva*, une technique de pêche traditionnelle à pied, visant à l'empoisonnement, par l'utilisation d'une liane spontanée toxique, de poissons prisonniers de trous d'eau sur le platier à marée basse.

<sup>112</sup> *Ibid*, article 61.

<sup>113</sup> *Ibid*, articles 37, 41 et 67. La pêche au *Djarifa* est une technique de pêche traditionnelle qui se pratique à pied, dans l'eau, à marée basse. Elle consiste à emprisonner des poissons dans un filet aux mailles très fines appelé le *lamba*. Cette pêche est traditionnellement pratiquée par les femmes à Mayotte.

<sup>114</sup> *Ibid*, article 61.

<sup>115</sup> *Ibid*, article 61.

<sup>116</sup> *Ibid*, article 9.

<sup>117</sup> *Ibid*, article 60.

Les types de filets autorisés font également l'objet d'une réglementation et l'arrêté interdit leur utilisation au-dessus de certains biotopes, tels que les récifs coraliens, les sorties d'estuaires et les chenaux de mangroves, sur lesquels il est interdit de pratiquer le moindre barrage<sup>118</sup>.

- Concernant les dispositions relatives à la protection de certaines espèces, l'arrêté fixe une liste d'espèces dont la pêche est strictement interdite à Mayotte. On y retrouve notamment l'ensemble des tortues marines, déjà protégées par les dispositions nationales et locales détaillées plus haut, les mammifères marins présents dans les eaux mahoraises par référence à l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> juillet 2011, non applicable dans le département, et des espèces spécialement protégées localement du fait de leur vulnérabilité à l'échelle mondiale (nombre d'entre elles sont également protégées au titre de la CITES par exemple) ou locale<sup>119</sup>.

Pour toutes ces espèces, l'arrêté précise que toute prise accidentelle doit faire l'objet d'une remise à l'eau vivante immédiate lorsqu'elle est possible, d'une remise aux autorités de tout spécimen décédé, qu'il est alors strictement interdit de consommer, et d'une information, dans tous les cas, à l'autorité maritime compétente<sup>120</sup>. Au-delà de ces espèces dont la pêche est toujours interdite, l'arrêté fixe également une réglementation pour d'autres espèces. Ainsi, pour certaines espèces d'invertébrés, la pêche n'est autorisée que quelques mois par an et que pour des spécimens ayant atteint une taille minimum, afin d'assurer leur reproduction<sup>121</sup>. La vente de ces espèces est également interdite dès lors que les spécimens auraient été pêchés en violation de l'arrêté, ce qui permet également de responsabiliser et éventuellement sanctionner les revendeurs et restaurateurs<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> *Ibid*, articles 26 et 60.

<sup>119</sup> Les articles 12 et 13 de l'arrêté prohibe ainsi la pêche ou le ramassage des vingt espèces ou familles d'espèces suivantes : Huit espèces de poissons, dont deux espèces de requins : le napoléon (*Cheilinus undulatus*), le perroquet à bosse (*Bolbometopon muricatum*), la loche géante (*Epinephelus lanceolatus*), la raie manta de récif (*Mobula alfredi*), la grande raie guitare (*Rhynchobatus djiddensis*), le cœlacanthe (*Latimeria chalumnae*), le grand requin marteau (*Sphyrna mokarran*) et le requin renard (*Alopiidae*) ; la famille des hippocampes (*Syngnathidae*) et celle des holothuries (*Holothuroidea*) ; les cinq espèces de tortues marines présentes à Mayotte : la tortue verte (*Chelonia mydas*), la tortue imbriquée (*Eretmochelys imbricata*), la tortue luth (*Dermochelys coriacea*), la tortue caouanne (*Caretta caretta*) et la tortue olivâtre (*Lepidochelys olivacea*), cinq espèces de coquillages : le conque (*Chariona tritonis*), le casque rouge (*Cypraea cassis rufa*), le fer à repasser (*Cassis cornuta*), le porcelaine (*Cypraea*) et le sept doigts (*Lambis truncata* ou *Lambis lambis*), la totalité des espèces de corail, gorgones et éponges et la totalité des espèces de mammifères marins présents visés par l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> juillet 2011, précité.

<sup>120</sup> *Ibid*, article 19. Les autorités compétentes étant le Parc Naturel Marin de Mayotte, la brigade nature de la gendarmerie et le service des affaires maritimes de la préfecture.

<sup>121</sup> Les articles 15 à 18 de l'arrêté fixent ainsi les dates d'autorisation de la pêche et la taille minimales autorisées des captures pour les espèces suivantes : la langouste rouge (*Palinurus penicillatus*), la langouste verte (*Palinurus versicolor*), la langouste porcelaine (*Palinurus ornatus*), la cigale de mer (*Scyllarus sp.*), le crabe de mangrove (*Scylla serrata*) et le poulpe.

<sup>122</sup> *Ibid*, article 15.

Pour une espèce de coquillage, la pêche est interdite aux pêcheurs non professionnels et le nombre de pêcheurs professionnels, comme de captures par pêcheur et par jour sont limités<sup>123</sup>. On peut également relever que la protection du corail, en plus d'être assurée par l'article 13 de l'arrêté au titre des espèces protégées, est imposée ou rappelée pour chacune des méthodes de pêche présentant un risque de destruction ou de détérioration<sup>124</sup>. Enfin, l'arrêté prohibe le nourrissage de toutes les espèces de requins à des fins d'observation<sup>125</sup>.

- S'agissant de la réglementation de la pêche dans certains espaces définis, l'arrêté instaure deux réserves intégrales de pêche : les sites de « la passe en S »<sup>126</sup> et de N'gouja<sup>127</sup>, au sein desquels il instaure une interdiction permanente de pêcher et de ramasser des coquillages. Pour deux autres espaces, ceux de Papani<sup>128</sup> et de la RNN de l'îlot M'bouzi<sup>129</sup>, l'arrêté rappelle les dispositions contenues dans d'autres sources réglementaires<sup>130</sup> : interdiction de pêche entre 18h et 6h pour le premier, interdiction permanente de pêche, à l'exception de la pêche à la palangrotte à partir d'un engin non motorisé pour le second. L'arrêté protège enfin l'espace naturel de Saziley de la pêche, en y autorisant uniquement des techniques traditionnelles, moins impactantes pour le milieu : les pêches à la traîne, à la palangrotte et au *Djarifa*<sup>131</sup>.
- L'arrêté pêche de 2018 prévoit enfin une disposition<sup>132</sup> réglementant les quantités de captures autorisées par embarcation, par pêcheur et par espèce de poisson, mais ces limitations ne s'appliquant qu'à la pêche de loisirs, on peut y voir un ensemble de règles visant davantage la protection de la pêche professionnelle que de la biodiversité.

---

<sup>123</sup> Les articles 44 et 68 de l'arrêté réglementent ainsi la pêche au bénitier (*Tridacna gigas*).

<sup>124</sup> *Ibid*, articles 26, 41, 60 et 68.

<sup>125</sup> *Ibid*, article 14.

<sup>126</sup> *Ibid*, article 21.

<sup>127</sup> *Ibid*, article 23.

<sup>128</sup> *Ibid*, article 20.

<sup>129</sup> *Ibid*, article 24.

<sup>130</sup> Le décret n°2007-105 du 26 janvier 2007 portant création de la réserve naturelle de l'îlot M'bouzi, *op. cit.* ; l'arrêté n°865/DMSOI/2018 du 1<sup>er</sup> octobre 2018 réglementant la navigation, le mouillage et la plongée sous-marine le long du littoral de Mayotte, *op. cit.* et l'arrêté n°02/DG/2018/CDZI du maire de la commune de Dzaoudzi-Labattoir du 06 juin 2018 relatif à la sécurité et à la salubrité publique sur le rivage de mer situé à l'Est de la commune de Dzaoudzi.

<sup>131</sup> *Ibid*, article 22.

<sup>132</sup> *Ibid*, article 33.

Enonçant un ensemble relativement dense de dispositions de protection des espèces comme des espaces maritimes, les arrêtés préfectoraux de 2018 règlementant la pêche et la navigation dans les eaux de Mayotte constituent indéniablement les deux textes majeurs de protection réglementaire de la biodiversité marine de l'île. Ils sont ponctuellement complétés par d'autres outils réglementaires élaborés à l'échelle locale, plus originaux et plus ciblés, qui peuvent s'avérer particulièrement pertinents.

## **B. Le recours à d'autres outils de réglementation locale pertinents**

Pour compléter le dispositif réglementaire de protection de la biodiversité marine locale, le recours à deux outils plus originaux peut être souligné : l'arrêté préfectoral de protection de biotope, mis en place pour une zone humide littorale abritant plusieurs espèces marines protégées (1), et les pouvoirs de police du maire, utilisés pour une bande littorale accueillant un grand nombre de pontes de tortues marines (2).

### **1. Le recours à l'arrêté préfectoral de protection de biotope : l'exemple de la lagune d'Ambato**

La lagune d'Ambato dépend de la commune de M'tsangamouji, située au Nord de Grande-Terre, sur la façade littorale Ouest<sup>133</sup>. Il s'agit d'une lagune d'eaux saumâtres abritant une flore et une avifaune particulièrement riches. Bien qu'elle ne soit pas, géographiquement, reliée à l'espace marin, il a été décidé de l'intégrer dans ce travail et ainsi de la considérer comme un espace intéressant la protection de la biodiversité marine mahoraise et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, d'un point de vue strictement naturaliste, cette zone humide accueille plusieurs espèces d'oiseaux marins, et notamment deux espèces<sup>134</sup> faisant l'objet d'une protection au titre des mesures réglementaires sur les espèces étudiées plus haut, ce qui suffit déjà à considérer qu'elle intéresse la biodiversité marine<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Voir annexe n° 4 : La lagune d'Ambato [carte et photographie aérienne], p.92.

<sup>134</sup> Il s'agit de la sterne de dougall (*Sterna dougallii*) et de la sterne voyageuse (*Sterna bengalensis*).

<sup>135</sup> Arrêté n°2020/DEAL/SEPR/304 du 04 mai 2020 portant protection du site naturel dénommé « Lagune d'Ambato », annexe n°1 (liste des espèces faunistiques et floristiques protégées inventoriées sur le périmètre de protection). En ligne : <https://www.mayotte.gouv.fr/index.php/content/download/18118/138343/file/Arr%C3%AAt%C3%A9%20n%C2%B0%202020-DEAL-SEPR-304.pdf>

. En second lieu, la vision de la protection de la biodiversité marine qui est ici envisagée et défendue est celle d'une intégration entre le milieu terrestre, et notamment le milieu côtier, et le milieu marin, sur lequel il exerce nécessairement une très grande influence. Nous pensons, comme nous l'a enseigné le professeur Michel Prieur<sup>136</sup>, qu'une protection efficace de la biodiversité marine ne peut ignorer le périmètre terrestre, *a fortiori* lorsque ce périmètre abrite des espèces occupant indifféremment les deux milieux. Enfin, il nous paraissait intéressant de nous pencher précisément sur cet outil de protection règlementaire que constitue l'arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB). Or, celui visant la lagune d'Ambato est le seul en vigueur actuellement à Mayotte, et présente d'autant plus d'intérêt à étudier qu'il est très récent (mai 2020).

L'outil règlementaire d'arrêté de protection de biotope (APB) existe dans l'ordre juridique français depuis 1977. Prévu par les articles L.411-1, L.411-2 et R.411-15 à R.411-17 du code de l'environnement, il permet de protéger, par la voie règlementaire, les biotopes des espèces menacées. Par cet outil, le préfet peut prendre toute mesure, permanente ou temporaire, de nature à prévenir « l'altération, [sa] dégradation ou [sa] destruction » d'un de ces espaces<sup>137</sup>.

Les APB sont mobilisables en tout point du territoire, en milieu terrestre comme marin, et ont vocation à répondre à l'un des trois motifs suivants<sup>138</sup> :

- « *L'intérêt scientifique* » lié au biotope d'une espèce protégée ;
- Son « *rôle essentiel dans l'écosystème* »
- La nécessité de protéger le biotope d'une espèce protégée. Il est ici pensé pour prémunir l'espace contre un projet ou l'évolution d'une activité qui pourrait le mettre en péril<sup>139</sup>.

Pour la mise en place concrète de cet outil dès lors que ces motifs sont réunis, il convient de se référer à l'article L.411-2 du code de l'environnement qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les « *modalités de mise en œuvre des interdictions prises en application de l'article L.411-1 du code de l'environnement* ».

---

<sup>136</sup> PRIEUR Michel, « L'environnement marin et côtier », Université de Limoges, M2 DICE, 1<sup>er</sup> semestre 2019-2020, option droit international de l'environnement, cours n°2.

<sup>137</sup> Article L.411-1 du code de l'environnement.

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Ministère de la transition écologique et solidaire, *Note technique du 08 janvier 2020 relative aux arrêtés préfectoraux de protection des biotopes et des habitats naturels*, 40 p. En ligne : [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Note\\_technique\\_arretes\\_prefectoraux\\_protection\\_biotopes\\_et\\_habitats\\_naturels\\_8\\_janvier\\_2020.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Note_technique_arretes_prefectoraux_protection_biotopes_et_habitats_naturels_8_janvier_2020.pdf)

Le décret en question a donné lieu à l'article R.411-15 du code de l'environnement qui définit le biotope au sens du code comme « *l'habitat nécessaire à l'alimentation, la reproduction, le repos ou la survie de spécimens d'une espèce figurant sur l'une des listes prévues à l'article R. 411-1* ». Cette dernière disposition est celle prévoyant les conditions d'établissement des listes d'espèces protégées sur le territoire national dont on a vu plus haut qu'elles ne pouvaient s'appliquer à Mayotte en l'absence d'un contreseing du ministre de l'outre-mer. On voit là à nouveau un problème juridique d'application de ces dispositions nationales à Mayotte se poser, dans des termes un peu différents de ceux déjà exposés sur la question de la réglementation relative aux espèces protégées, bien que la source de la difficulté soit la même.

L'arrêté du 04 mai 2020 portant protection du site naturel de la lagune d'Ambato que nous étudions ici vise les articles légaux et réglementaires du code de l'environnement que l'on vient de rappeler. Il s'accompagne par ailleurs d'une annexe n°1 au sein de laquelle sont listées les « *espèces protégées* » recensées sur le milieu objet de la protection, sans qu'aucune référence ne permette d'identifier au titre de quelle(s) source(s) réglementaire(s) ces espèces sont protégées.

Le texte ne nous renseigne donc pas sur la manière dont est – ou n'est pas – surmontée la difficulté d'absence d'application pour le territoire de Mayotte de la liste nationale de protection des espèces sur laquelle doit en principe reposer tout APB (arrêté de protection de biotope). Il nous semble pour notre part que cet APPB précis (arrêté préfectoral de protection de biotope) comme l'outil d'APPB en général, s'applique bien ici, même si cette vérification requiert un travail d'analyse relativement alambiqué. En réalité, à notre sens cet APPB peut même s'appliquer à deux titres, et selon deux raisonnements valables :

- L'APPB de la lagune d'Ambato peut être considéré comme valable en premier lieu en application de l'arrêté ministériel établissant la liste des espèces d'oiseaux protégés sur le territoire national<sup>140</sup>.

Cet arrêté certes non seulement ne s'applique pas à Mayotte puisqu'il n'est pas contre-signé par le ministre de l'outre-mer, mais également ne concerne pas les populations de ces espèces vivant sur le territoire mahorais, puisqu'il les exclut explicitement, en ne visant que les espèces du territoire métropolitain et, à certains égards, européen.

---

<sup>140</sup> Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et des modalités de leur protection, *op.cit.*

Néanmoins, il s'agit bien d'une liste « prévue par l'article R.411-1 du code de l'environnement », comme le requiert l'article R.411-15 du même code. Or, cette liste vise neuf espèces d'oiseaux présentes sur le milieu que l'APPB cherche à protéger et qu'il liste à ce titre à son annexe n°1<sup>141</sup>.

On peut donc considérer que les conditions de l'article R.411-15 du code de l'environnement sont ici satisfaites, puisque l'APPB vise bien à préserver le biotope d'espèces protégées au titre d'un arrêté pris en application de l'article R.411-1 du code de l'environnement, sans que la question de savoir si cet arrêté s'applique lui-même directement à Mayotte ou non n'intervienne d'une quelconque manière dans ce raisonnement. Pour écarter tout doute, il aurait paru pertinent que l'APPB vise expressément l'arrêté ministériel de 2009 fixant les espèces d'oiseaux protégés sur le territoire national mais cette absence de visa n'entache néanmoins nullement sa validité. La préservation d'un milieu essentiel à une espèce protégée est le premier critère de validité d'un APB. Le second, bien plus facile, à notre avis, à caractériser, est que ce milieu, pour pouvoir recevoir la qualification juridique de « biotope » au sens du code de l'environnement, soit un site « d'alimentation, de reproduction, de repos ou de survie » de l'espèce – ou des espèces – protégée(s) en question<sup>142</sup>.

Là encore, on peut sans difficulté considérer que l'APPB de la lagune d'Ambato remplit ce critère, bien qu'on regrette que ni sa rédaction, ni les données disponibles sur ce milieu<sup>143</sup> ne permettent de le caractériser explicitement. Il apparaît en effet inenvisageable qu'un site abritant pas moins de neuf espèces protégées ne constitue pour ces dernières ni un site d'alimentation, ni de reproduction, ni de repos ou de survie. La zone représente bien plus probablement un milieu utile à chacun de ces éléments pour l'ensemble des espèces protégées et il serait sans doute aisé de le démontrer dans le cas où un contentieux s'élevait sur la question de la légalité de l'APPB.

- L'APPB de la lagune d'Ambato vise dans son annexe n°1 des espèces qui ne sont pas protégées à l'échelle nationale. Il semble donc que ses rédacteurs s'appuient plus probablement sur la liste des espèces protégées à Mayotte, établie en l'occurrence par deux arrêtés préfectoraux du 03 décembre 2018<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> La sterne huppée (*Thalassens bergii*) (*op. cit.*), la sterne voyageuse (*Thalassens bengalensis*) (*op. cit.*), le héron garde-bœuf (*Bubulcus ibis*), le chevalier guignette (*Actitis hypoleucos*), le héron strié (*Butorides striata*), le héron cendré (*Ardea cinerea*), le grand gravelot (*Charadrius hiaticula*), la grande aigrette (*Ardea alba*), le chevalier bargette (*Xenus cinereus*) et le faucon pèlerin (*Falco peregrinus*).

<sup>142</sup> Article R.411-15 du code de l'environnement.

<sup>143</sup> UICN, *Profil d'écosystème. Océan Indien – Mayotte, op. cit.*

<sup>144</sup> Arrêté n°361/DEAL/SEPR/2018 du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées et les mesures de protection de ces espèces représentées dans le département de Mayotte, et

Ces deux listes protègent en effet, localement, la totalité des vingt-huit espèces répertoriées à l'annexe n°1 de l'APPB comme « espèces floristiques et faunistiques protégées inventoriées sur le périmètre de protection ». Ces arrêtés ont tous deux été pris en application de l'article R.654-7 du code de l'environnement, vu plus haut, autorisant le préfet de Mayotte à compléter les listes nationales d'espèces protégées.

Il apparaît ainsi qu'un APPB se fondant sur ces listes peut tout à fait apparaître valable, bien que l'absence de précision en ce sens dans l'article R.411-15 du code, qui aurait pu viser par exemple « les listes d'espèces prévues par l'article R.411-1 du code de l'environnement et celles les complétant localement », un doute demeure. Dans cette hypothèse, le second critère de caractérisation d'un biotope d'espèce protégée est bien rempli, même si là encore l'APPB en lui-même ne l'explique pas. En effet, la zone est un espace d'alimentation, mais également, avant 2016 et à nouveau depuis 2019 – grâce sans doute aux mesures de protection prises entre ces deux dates – de reproduction<sup>145</sup> du crabier blanc<sup>146</sup>. Cette espèce d'oiseau est classée par l'UICN comme « en danger » à l'échelle mondiale et « en danger critique d'extinction » à l'échelle de Mayotte<sup>147</sup>, et protégée au titre de l'arrêté préfectoral du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces terrestres (et tortues marines) protégées à Mayotte<sup>148</sup>. Cette seule caractéristique permet amplement d'attribuer à la lagune d'Ambato la qualification de biotope au sens du code de l'environnement.

Après cet effort d'interprétation des textes, nous pensons pour notre part pouvoir estimer que l'APPB de la lagune d'Ambato n'est pas entaché d'illégalité, tout en gardant à l'esprit que cette question pourrait être utilement tranchée par la juridiction administrative, qui ne manquerait sans doute pas de se passionner pour cette question si elle lui était soumise.

En tout état de cause, la lagune d'Ambato se voit, par cet APPB, dotée d'une protection réglementaire assez complète. Les interdictions suivantes y sont prévues par l'article 2 du texte :

- La modification de l'état général des lieux ;
- La dégradation des végétaux ligneux (défrichage, écorçage, coupe, arrachage etc.) ;
- L'atteinte à la flore quelle qu'elle soit ;

---

complétant les listes nationales, *op. cit.*, et arrêté n°362/DEAL/SEPR/2018 du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces végétales protégées et réglementant l'utilisation d'espèces végétales menacées dans le département de Mayotte, RAA n°536 du 14 décembre 2018.

<sup>145</sup> Programme Life Biodiv'om, *Retour du crabier blanc à la Lagune d'Ambato*, en ligne : <https://www.lifebiodivom.fr/retour-crabier-blanc-lagune-ambato/>

<sup>146</sup> *Ardeola idea*.

<sup>147</sup> Inventaire National du Patrimoine Naturel en ligne : [https://inpn.mnhn.fr/espece/cd\\_nom/418710/tab/statut](https://inpn.mnhn.fr/espece/cd_nom/418710/tab/statut)

<sup>148</sup> Arrêté n°361/DEAL/SEPR/2018 du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées et les mesures de protection de ces espèces représentées dans le département de Mayotte, et complétant les listes nationales, *op. cit.*

- L'atteinte ou dérangement de la faune ;
- L'introduction d'espèces animales ou végétales ;
- La pratique de l'agriculture ;
- Tout type de dépôt, déversement, stockage, rejet ;
- La circulation d'animaux domestiques, même tenus en laisse ;
- Toute activité commerciale ;
- Toute manifestation sportive ou festive ;
- Y faire un feu.

Ces interdictions sont adaptées aux principales pressions pesant sur l'espace, principalement menacé par des projets d'urbanisation de la zone et son utilisation par des particuliers ou des professionnels pour y installer des cultures ou y faire paître leur bétail<sup>149</sup>.

On relèvera avec intérêt que l'APPB ne se contente pas ici d'édicter cette réglementation spécifique. Son article 6 institue en complément un « *comité de suivi* » du site, en précisant sa compétence en matière de « *gestion* » de l'espace d'une part et « *d'évaluation globale de la conservation de la valeur biologique du site* » d'autre part. Se servir d'un APPB pour instaurer des mesures de suivi et de gestion d'un site, en complément d'une réglementation, est intéressant, voire audacieux, si l'on s'en tient aux recommandations du ministère de l'environnement, qui le prohibe dans sa note technique à l'attention des préfets de région et de département sur l'application des APPB<sup>150</sup>. Cette pratique a cependant fait l'objet d'une validation jurisprudentielle<sup>151</sup> et ne peut, dès lors, qu'être saluée.

Le cumul de mesures réglementaires et de gestion dans un même outil, à la disposition de l'autorité locale, fait en effet de l'APPB en général, et de celui de la lagune d'Ambato en l'espèce, un moyen de protection de la biodiversité particulièrement précieux. Cette conclusion amène à regretter que l'APPB de la lagune d'Ambato soit le seul exemple d'APPB en vigueur à Mayotte, depuis que celui portant sur le platier récifal de Papani<sup>152</sup> a été abrogé, et partiellement remplacé depuis par un arrêté municipal.

---

<sup>149</sup> UICN, *Profil d'écosystème. Océan Indien – Mayotte*, octobre 2016, p.99. En ligne : [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2017/06/best-pe\\_mayotte.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2017/06/best-pe_mayotte.pdf)

<sup>150</sup> Ministère de la transition écologique et solidaire. Note technique du 08 janvier 2020 relative aux arrêtés préfectoraux de protection des biotopes et des habitats naturels, *op. cit.*, p.4.

<sup>151</sup> TA Melun, 21 juin 2002, *Joinéau et a.*, n° 993612/4, n°993615/4, n°993640/4, n°993667/4 et n°993668/4 : *Dr. envir.* 2002, n°102, p.235, *comm. Cizel*.

<sup>152</sup> Arrêté n°040/DAF du préfet de Mayotte du 05 août 2005 portant protection du site naturel dénommé « plage de Papani ». Abrogé.

## 2. Le recours au pouvoir de police générale du maire : l'exemple de l'arrêté municipal concernant les rivages Est de Petite-Terre

Le droit administratif français attribue au maire un pouvoir de police générale sur sa commune pour assurer la tranquillité, la salubrité et la sécurité publique<sup>153</sup>. Le maire exerce par ailleurs « *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* »<sup>154</sup>. C'est au titre de ce pouvoir de police générale qui s'exerce sur le littoral et la bande des 300 premiers mètres en mer que le maire de la Commune de Dzaoudzi-Labattoir, en Petite-Terre, a pris l'arrêté municipal du 06 juin 2018 relatif à la sécurité et à la salubrité publique sur le rivage de mer à l'Est de la commune de Dzaoudzi<sup>155</sup>. La zone couverte par l'arrêté englobe la totalité de la bande littorale Est de la commune, ce qui inclut trois plages : « Poudjou » ; « Papani » et « Moya 2 »<sup>156</sup>.

Les considérants du texte, après avoir visés « *les pouvoirs de police générale du maire sur les rivages de la mer* », la dangerosité du site de Papani, notamment la nuit, et son isolement à marée haute, mettent en avant les éléments suivants : « *les plages de la côte Est de la commune de Dzaoudzi-Labattoir sont d'importants sites de pontes de tortues marines et de fait fréquentées la nuit par des braconniers* » ; « *considérant les menaces qui pèsent sur ces espaces naturels remarquables dont il convient de maintenir l'intégrité* ». Le site ici visé est en effet un site d'importance cruciale pour les deux populations de tortues marines pondueuses de Mayotte : la tortue verte (*Chelonia mydas*) et la tortue imbriquée (*Eretmochelys imbricata*) qui viennent toutes deux déposer leurs œufs, la nuit, sur les plages du périmètre. Le site abrite également une falaise sur laquelle nichent plusieurs espèces d'oiseaux marins, tels que le paille-en-queue (*Phaethon lepturus*). La partie maritime comprend pour sa part un platier récifal et un platier coralien abritant une flore et une faune sous-marine riches, incluant des espèces rares à Mayotte telles que le dugong (*Dugong dugon*) et des espèces de requins de récif et pélagiques<sup>157</sup>.

---

<sup>153</sup> Article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>154</sup> Article L.2213-23 du code général des collectivités territoriales.

<sup>155</sup> Arrêté n°02/DG/2018/CDZI du maire de la commune de Dzaoudzi-Labattoir du 06 juin 2018 relatif à la sécurité et à la salubrité publique sur le rivage de mer situé à l'Est de la commune de Dzaoudzi.

<sup>156</sup> Voir représentation cartographique en annexe n°1 de l'arrêté municipal.

<sup>157</sup> UICN, Profil d'écosystème. Océan Indien – Mayotte », *op. cit.* p.97.

L'arrêté municipal édicte en son article 3 les interdictions suivantes sur le périmètre des trois plages de la zone :

- « *Utiliser des signaux lumineux ou faire des feux* »

On relèvera que cette disposition est spécialement adaptée aux phénomènes naturels que constituent la ponte des tortues marines adultes et l'émergence des jeunes tortues au moment de l'éclosion des œufs, tous deux pouvant être fortement perturbés par la pollution lumineuse du site.

- « *Abandonner, déposer ou enterrer des détritux ou déchets* ;

- *Fouiller le sable ou les sédiments* »

Cette disposition vise également la protection des œufs de tortues marines, enfouis dans le sable en haut de plage.

- « *Couper des végétaux et ramasser du bois* ;

- *Camper ou bivouaquer en tout temps* ;

- *Exercer des manifestations festives, sportives ou commerciales* ;

- *Circuler avec un véhicule ou un engin à moteur* ;

- *Circuler avec des animaux domestiques non tenus en laisse* ».

Cette dernière interdiction vise elle aussi plus spécifiquement encore que les précédentes la protection des tortues marines et de leurs œufs, la pression subie par ces espèces du fait des chiens (qui blessent, parfois mortellement, les femelles venues pondre sur la plage et déterrent les œufs enfouis) étant la deuxième plus importante à Mayotte, après le braconnage.

Par ailleurs, l'article 2 de l'arrêté fixe pour sa part une interdiction générale d'accès (par la mer, comme par la terre) à la plage de Papani<sup>158</sup> entre 18h et 6h. Cette mesure constitue indéniablement une réglementation très forte, soutenue et complétée par des arrêtés préfectoraux interdisant la pêche et la navigation dans la zone maritime prolongeant l'espace ici réglementé aux mêmes horaires, comme nous l'avons détaillé plus haut.

---

<sup>158</sup> Voir annexe n°5 : La plage de Papani [carte], p.93.

Il est intéressant de constater avec cet exemple comment l'outil réglementaire que constitue les pouvoirs de police générale du maire peut être utilisé à des fins de protection de l'environnement et de la biodiversité marine. Le maire s'appuie en effet ici sur des considérations de sécurité – bien réelles, le braconnage des tortues marines impliquant de fait un risque de rencontre, de nuit, avec des personnes potentiellement armées et l'enclavement de la plage de Papani rendant une intervention rapide des services de secours et de sécurité impossible – pour édicter des règles visant également la protection des espèces sauvages fréquentant la zone.

Si la démarche est intéressante, la question de l'efficacité de ces mesures, voire de leur potentiel effet contre-productif se pose néanmoins. D'une part il apparaît illusoire que les services de police municipale, même épaulés, comme le prévoit l'arrêté, par les services de gendarmerie, les inspecteurs de l'environnement et les gardes du littoral, aient les capacités de contrôler suffisamment régulièrement le respect d'une réglementation aussi précise sur un espace aussi vaste et parfois difficile d'accès que celui qui est visé ici. Surtout, la question de l'interdiction totale (hormis pour les services de secours) d'accès nocturne à la plage de Papani, haut lieu du braconnage des tortues marines de Mayotte, peut faire débat. Certaines voix se sont en effet élevées<sup>159</sup> contre cet arrêté municipal qui, cherchant à protéger les tortues marines des pressions relatives que peuvent constituer par exemple une pollution lumineuse ou des bivouacs réguliers sur une plage de ponton, les expose en réalité à une menace bien plus grande, les braconniers ayant, grâce à la désertion imposée de la plage la nuit, le champ libre pour y agir.

Ces mesures ne pourraient, en définitive, remplir l'objectif de protection qu'elles visent que si elles s'accompagnaient d'une surveillance constante des plages de la zone, ou à tout le moins celle de Papani la nuit, comme c'est le cas d'autres plages sur l'île.

La protection réglementaire de la biodiversité marine de Mayotte est donc aujourd'hui essentiellement le fait de l'autorité locale, et particulièrement du préfet de département. Les mécanismes nationaux de protection de la biodiversité ne s'appliquent aujourd'hui, on l'a vu avec l'arrêté de protection de biotope et la réglementation sur les espèces protégées, que de façon parcellaire ou bancal. Dans cette situation, les outils de réglementation locaux interviennent de manière pertinente, et même indispensable, pour la biodiversité marine.

---

<sup>159</sup> C'est notamment le cas de l'organisation non gouvernementale Sea Shepherd qui organise chaque année à Mayotte une opération de patrouillage de plages de pontons de tortues marines et dénonce régulièrement la situation de la plage de Papani. Pour exemples : « A Mayotte, même sur les plages protégées, les tortues sont massacrées », notre-planete.info [en ligne] 09 juin 2020 <https://www.notre-planete.info/actualites/1514-Mayotte-tortue-ponton-braconnage> ; Site internet de l'ONG : <https://www.seashepherd.fr/index.php/actu-edits/actualites/161-news-28052019-fr-01>

Cette situation n'apparaît néanmoins pas satisfaisante, les outils locaux ne pouvant se substituer complètement aux outils nationaux pour un système cohérent et effectif de protection. La faiblesse des sanctions accompagnant les mesures de réglementation locale en est la meilleure illustration. L'espoir de voir un jour Mayotte débarrassée des dispositions juridiques désuètes qui constituent parfois des obstacles à la pleine application du droit international de l'environnement sur ce territoire qui a tant à protéger est-il permis ?

Nous voulons, en tout cas, voir dans des dispositions récemment adoptées un signe encourageant à cet égard. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 08 août 2016<sup>160</sup> a introduit dans le code de l'environnement un nouvel outil réglementaire intéressant pour la protection de la biodiversité : l'arrêté de protection d'habitat naturel (APHN). Ce nouvel outil, fonctionnant de manière analogue à l'arrêté de protection de biotope, peut désormais permettre au préfet d'imposer une réglementation spécifique sur un espace dès lors que ce dernier constitue l'habitat naturel d'une ou plusieurs espèces, sans qu'il soit nécessaire que l'une au moins de ces espèces soit protégée. L'article R.411-17-7 du code de l'environnement prévoit qu'une liste des habitats naturels pouvant faire l'objet d'un APHN soit établie par arrêté ministériel. Un arrêté publié le 05 août 2019 a établi cette liste pour le département de Mayotte<sup>161</sup>. La liste est complète et n'omet pas le milieu marin, y compris au-delà du lagon. Cet arrêté est contre-signé par le ministre de l'outre-mer. On peut donc espérer que l'APHN vienne très prochainement et opportunément s'ajouter à la liste des outils réglementaires de protection de la biodiversité marine à Mayotte, et permette enfin à ceux qui souhaitent localement œuvrer dans ce sens de s'appuyer sur un dispositif d'initiative nationale cette fois pleinement applicable.

Les outils réglementaires de protection de la biodiversité marine applicables à Mayotte proviennent de sources variées dont il n'est pas toujours aisé de saisir les articulations. L'échelon local présente l'avantage de la pertinence du fait de sa connaissance des besoins de protection spécifiques du territoire. Les besoins de protection de la biodiversité et les moyens pour y parvenir ne peuvent néanmoins tous être prévus et organisés par la réglementation locale, qui manque de force juridique pour être pleinement efficace. Ces mêmes besoins de protection ne peuvent d'ailleurs être satisfaits par une approche exclusivement réglementaire. Au-delà des interdictions que la norme édicte, il existe bien d'autres manières de protéger les écosystèmes marins mahorais.

---

<sup>160</sup> Loi n°2016-1087 du 08 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF du 09 août 2016, texte n°2.

<sup>161</sup> Arrêté du 05 août 2019 fixant la liste des habitats naturels pouvant faire l'objet d'un arrêté préfectoral de protection des habitats naturels à Mayotte, JORF du 05 octobre 2019, texte n°4.

## **Chapitre 2 - L'inégale application des outils complémentaires de protection de la biodiversité marine à Mayotte**

En complément d'outils réglementaires, la biodiversité peut également se voir protéger par d'autres types d'instruments. On va examiner dans cette partie que des outils conventionnels et fonciers de préservation font déjà l'objet d'une application fonctionnelle mais insuffisante à Mayotte (I), puis que d'autres leviers complémentaires, plus propres au territoire mahorais, doivent également être activés (II).

### **I. Le recours fonctionnel mais insuffisant aux outils conventionnels et fonciers de protection de la biodiversité marine**

La protection non réglementaire de la biodiversité marine est aujourd'hui assurée à Mayotte par deux outils principaux : un outil conventionnel constitué par le parc naturel marin (A), et un outil foncier assuré par le Conservatoire du Littoral (B).

#### **A. Le Parc naturel marin de Mayotte, outil conventionnel majeur mais unique de protection de la biodiversité marine à l'échelle locale**

Depuis la Conférence de Rio de 1992, la création d'aires marines protégées est vigoureusement encouragée par le droit international de l'environnement<sup>162</sup>, à tel point qu'une forme de « course » à la création de tels espaces est observée depuis le début du 21<sup>ème</sup> siècle<sup>163</sup>. La France y participe à sa manière, notamment par la création de l'aire marine protégée « parc naturel marin » en 2006, et la multiplication des exemples d'application de cet outil au sein de son si vaste espace maritime. Celui de Mayotte, plus grand parc naturel marin français, couvrant l'intégralité de la zone économique exclusive entourant l'île, est certainement l'illustration la plus forte de cette participation française à la compétition internationale de l'aire marine protégée.

---

<sup>162</sup> L'article 8 de la Convention de Rio sur la diversité biologique encourage en effet la conservation de la biodiversité *in situ* par les Etats, par la création de zones marines protégées. Convention des Nations Unies sur la diversité biologique signée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992. En ligne : <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>

<sup>163</sup> FERAL François, « L'évolution de l'administration française des aires marines protégées, *Revue juridique de l'environnement (RJE)*, 2012/5, p. 123 à 135, 14 p.

Outil conventionnel de protection de l'espace marin incontournable mais quasiment unique à Mayotte, on en fera ici une présentation (1), avant de s'intéresser aux autres outils conventionnels de protection qu'offrent le droit international et le droit national de l'environnement, pour regretter que certains ne soient mis en place sur le territoire mahorais (2).

## 1. Le Parc Naturel Marin de Mayotte (PNMM)

Le PNMM a été créé par un décret du 18 janvier 2010<sup>164</sup>. Il s'agissait alors du premier parc naturel marin à voir le jour outre-mer<sup>165</sup>. Précurseur par son éloignement de la métropole, le PNMM se distingue surtout par sa dimension absolument hors norme : ses 68.381 km<sup>2</sup> en font aujourd'hui encore la plus grande aire marine protégée du territoire français, comptant près de 20.000 km<sup>2</sup> de plus que celle qui le suit en dimension, le Parc naturel marin de Martinique<sup>166</sup>. Le PNMM a également l'intéressante particularité de s'étendre sur l'ensemble de la zone économique exclusive (ZEE) française autour de Mayotte<sup>167</sup>. Le Parc couvre ainsi la totalité de l'espace marin mahorais, qui comprend notamment 210 km de côtes, 1.500 km<sup>2</sup> de lagon, 270 km<sup>2</sup> de récifs, 7,3 km<sup>2</sup> de mangroves et autant d'herbiers marins<sup>168</sup>. S'agissant de la délimitation terrestre, le Parc s'étend « *du haut de l'estran correspondant à la limite du domaine public maritime* »<sup>169</sup>, il inclut donc également la grande majorité de la surface occupée par les plages mahoraises, pour la plupart recouvertes à marée haute. Le PNMM couvre ainsi l'ensemble des enjeux de biodiversité de l'espace marin, en particulier les mangroves, les herbiers de phanérogames et les récifs coralliens au rang des habitats remarquables, et de nombreuses espèces patrimoniales peuplant ce vaste espace (la baleine à bosse - *Megaptera novaeangliae* -, le grand dauphin - *Tursiops truncatus* -, le dugong - *Dugong dugon* -, la raie manta de récif - *Mobula alfredi* -, la tortue verte - *Chelonia mydas* -, la tortue imbriquée - *Eretmochelys imbricata* -, le poisson napoléon - *Cheilinus undulatus* -, le perroquet à bosse - *Bolbometopon muricatum* -, les différentes espèces de sternes<sup>170</sup>, pour ne citer que quelques-unes parmi les plus emblématiques).

---

<sup>164</sup> Décret n°2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du Parc naturel marin de Mayotte. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021715508>

<sup>165</sup> La France compte aujourd'hui neuf parcs naturels marins : le premier créé sur le territoire fût le Parc naturel marin d'Iroise, en septembre 2007. Celui de Mayotte fût le second, la même année que celui du Golfe du Lion, créé fin 2011. Le Parc naturel marin des Glorieuses, accolé à celui de Mayotte a vu le jour en février 2012, avant ceux des estuaires picards et de la mer d'Opale, en décembre 2012, d'Arcachon, en juin 2014, de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, en avril 2015, du Cap Corse et de l'Agriate, en juillet 2016 et enfin de Martinique, en 2017 [site internet de l'office français de la biodiversité (OFB) : <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins>].

<sup>166</sup> Le Parc naturel marin de Martinique s'étend sur 48.900 km<sup>2</sup> [source : <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins/Parc-naturel-marin-de-Martinique>].

<sup>167</sup> Voir annexe n° 6 : Délimitation du Parc naturel marin de Mayotte [carte], p.94.

<sup>168</sup> <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins/mayotte>.

<sup>169</sup> Article n°1, Décret n°2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du Parc naturel marin de Mayotte. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021715508>

<sup>170</sup> Pour la liste des espèces de sternes présentes à Mayotte, voir supra note de bas de page n°141.

Afin de répondre à ces enjeux, le décret de création du PNMM fixe sept grandes orientations<sup>171</sup> :

- « 1/ *Faire de Mayotte un pôle d'excellence en matière de connaissance et de suivi des milieux marins tropicaux ;*
- 2/ *Obtenir une bonne qualité de l'eau dans le lagon, notamment par une gestion appropriée des mangroves et en participant à la mobilisation des acteurs pour atteindre les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de Mayotte ;*
- 3/ *Développer une activité de pêche professionnelle hors du lagon, écologiquement exemplaire et pourvoyeuse d'emplois et de produits de la mer pour Mayotte ;*
- 4/ *Développer les filières aquacoles respectueuses de l'environnement, en particulier celles qui bénéficient directement aux populations locales ;*
- 5/ *Faire découvrir le milieu marin et sa biodiversité grâce à l'organisation des activités de loisirs et la professionnalisation des acteurs du tourisme ;*
- 6/ *Pérenniser et valoriser les pratiques vivrières et les savoirs traditionnels dans le cadre d'une gestion précautionneuse du lagon ;*
- 7/ *Protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel, de la mangrove aux espaces océaniques, notamment par la formation et la sensibilisation du plus grand nombre. »*

La gestion de cette aire marine protégée (AMP) est assurée par un organe décisionnel, le conseil de gestion, chargé de la mise en œuvre de ces orientations. Ce conseil de gestion est composé de 41 membres : quatre représentants de l'Etat, huit représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, treize représentants des organisations professionnelles, six représentants des associations d'usagers, trois représentants d'association de protection de l'environnement et sept personnalités qualifiées<sup>172</sup>.

Le conseil de gestion décide des actions à mener et prend des décisions que met ensuite en œuvre l'équipe technique du Parc. En application des articles L.334-5 et R.334-33 du code de l'environnement, il élabore, à partir des grandes orientations définies par le décret de création du PNMM, un plan de gestion qui doit être révisé au moins tous les quinze ans<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> *Ibid*, article 5.

<sup>172</sup> L'ensemble de ces membres sont détaillés à l'article 2 du décret n°2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du Parc naturel marin de Mayotte. *Op. cit.*

<sup>173</sup> Article L.334-5 du code de l'environnement : « *Le plan de gestion 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. Il est mis en révision tous les quinze ans au moins* » ; Article R.334-33 du code de l'environnement : « 2° *[Le conseil de gestion] élabore le plan de gestion du parc naturel marin et le soumet à l'approbation du conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées, après avoir recueilli s'il y a lieu l'accord préalable de l'autorité militaire compétente* ».

Dans le cas du PNMM, le décret de création a prévu qu'un plan de gestion soit établi dans un délai de trois ans à compter de sa création. Ce plan de gestion a ainsi été adopté par le conseil de gestion du PNMM le 14 décembre 2012 et par l'agence des aires marines protégées le 10 juillet 2013<sup>174</sup>. S'il ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire, le conseil de gestion du PNMM peut proposer aux autorités compétentes toutes les mesures qu'il estime utiles dans le cadre de sa mission de protection et de gestion durable de l'espace maritime sur lequel il exerce sa compétence<sup>175</sup>. En outre, conformément à l'article L.334-5 du code de l'environnement, l'Etat, les collectivités territoriales et tous les organismes qui concourent à la gestion du parc naturel marin doivent assurer la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion du parc<sup>176</sup>.

Les aires marines protégées peuvent être définies comme des « *espaces délimités en mer qui répondent à des objectifs de protection de la nature à long terme* »<sup>177</sup>, ou encore comme des « *circonscriptions administratives de conservation, sur et autour de laquelle se déploient des politiques publiques d'accompagnement* »<sup>178</sup>. Le parc naturel marin se voit quant à lui défini par le ministère de la transition écologique comme « *un outil de gestion du milieu marin. [...] Adapté à de grandes étendues marines* »<sup>179</sup>.

L'article L.334-3 du code de l'environnement qui prévoit la création des parcs naturels marins dispose pour sa part qu'ils peuvent être créés « *pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin* ». Comme le relève François Féral, cette dernière formule ne vise nullement à doter l'organe de gestion du parc naturel marin d'un pouvoir réglementaire, ni même d'une quelconque compétence juridique, c'est même précisément la raison pour laquelle cette appellation est, selon le ministère de la transition écologique, si adaptée à de vastes espaces, puisqu'elle n'implique, en tout cas *a priori*, aucune contrainte réglementaire spécifique, à la différence notamment des réserves marines<sup>180</sup>.

---

<sup>174</sup> Parc naturel marin de Mayotte, *Plan de gestion*, 10 juillet 2013. En ligne : [http://www.aires-marines.fr/content/download/11876/99184/version/1/file/Plan\\_de\\_gestion\\_Mayotte\\_maquette\\_finale\\_bleu\\_mayotte.pdf](http://www.aires-marines.fr/content/download/11876/99184/version/1/file/Plan_de_gestion_Mayotte_maquette_finale_bleu_mayotte.pdf)

<sup>175</sup> Cette faculté est prévue par l'article R.344-33 du code de l'environnement qui dispose : « *Le conseil de gestion peut également proposer aux autorités de l'Etat 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, et il est tenu informé des suites réservées à ses propositions* ».

<sup>176</sup> Cette disposition légale est par ailleurs rappelée à l'article 5 du décret de création du PNMM, *op. cit.*

<sup>177</sup> Définition du ministère de la transition écologique : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/aires-marines-protégees-francaises>

<sup>178</sup> FERAIL François, « L'évolution de l'administration française des aires marines protégées », *Revue juridique de l'environnement (RJE)* [en ligne], *op. cit.*, p. 12.

<sup>179</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/aires-marines-protégees-francaises>

<sup>180</sup> FERAIL François, « L'évolution de l'administration française des aires marines protégées », *op. cit.*, p.131.

Un parc naturel marin se révèle en réalité, selon le même auteur, avant tout un « *forum des usagers* », au sein duquel les acteurs, considérés par l'État comme représentatifs, se retrouvent pour gérer conjointement l'espace maritime<sup>181</sup>. Ce type d'espace, présenté peut-être abusivement comme « protégé » par le langage administratif et juridique, s'inscrit dans une démarche de préservation de la nature relativement récente, marquée par l'intégration, voire l'encouragement, des activités humaines dans le milieu naturel, très loin de la vision « protectionniste » qui avait cours en France jusque dans les années 90<sup>182</sup>.

La composition du conseil de gestion du PNMM que l'on a détaillé plus haut permet d'abonder dans le sens de cette position pour le cas que nous observons ici. On y retrouve en effet différents acteurs locaux liés aux usages de l'espace maritime mahorais. On peut relever à ce titre une très nette sous-représentation des usagers défendant une mission de protection de l'environnement par rapport à ceux dont le rapport au milieu est lié à l'exploitation de ses ressources dans une perspective économique : seulement trois représentants d'associations locales, contre treize représentants des organisations professionnelles et sept représentants des associations d'usagers. Ainsi, le PNMM n'est-il pas un outil règlementaire de protection du milieu marin. Il s'apparente, comme tous les parcs naturels marins, davantage à un espace de concertation et de gouvernance et l'étude de la composition de son organe décisionnel comme des objectifs qui lui ont été assignés par son décret de création pourrait même laisser craindre qu'il ne soit pas particulièrement moteur de politiques publiques très ambitieuses sur le plan de la protection de la biodiversité marine. Finalement, en se penchant sur la protection juridique instaurée par la création du PNMM, qui s'étend sur une zone de près de 70.000 km<sup>2</sup>, on est tenté de le considérer comme une bonne illustration du propos de François Féral qui estime, au sujet des aires marines protégées à l'échelle internationale, qu'elles recouvrent en réalité « *une normativité inversement proportionnelle aux surfaces protégées* »<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> *Ibid*, p. 134.

<sup>182</sup> Les travaux de Clara Therville ont particulièrement mis en lumière cette évolution. Elle compare la méthode de « *mise sous cloche* » du milieu naturel qui caractérisait les politiques de protection des années 50 à 90, à celles d'« *intégration* » qui ont commencé à émerger par la suite. THERVILLE Clara, *Des clichés protectionnistes aux approches intégratives : l'exemple des réserves naturelles de France*, Thèse, Université de Bretagne occidentale 2013. En ligne : [http://www.reserves-naturelles.org/sites/default/files/librairie/these-c-therville\\_2013.pdf](http://www.reserves-naturelles.org/sites/default/files/librairie/these-c-therville_2013.pdf)

<sup>183</sup> *Ibid*, p. 135.

Les craintes de voir dans le PNMM une coquille administrative vide et dénuée de capacité d'action concrète en faveur de la protection de la biodiversité marine doit néanmoins être nettement tempérée. En effet, si l'outil n'exerce pas, et n'a pas vocation à exercer, de contraintes très fortes sur les activités humaines qui impactent cette biodiversité, il permet néanmoins d'œuvrer dans le sens de sa protection à plus d'un titre.

Le PNMM a en premier lieu le mérite d'offrir un espace de concertation essentiel entre les différents usagers du milieu naturel – très vaste – concerné, concertation dont on sait le caractère indispensable à la compréhension et l'application des normes de protection de la biodiversité qui s'y appliquent éventuellement.

Ce principe général du droit de l'environnement est particulièrement pertinent à l'échelle de Mayotte, et notamment, pour ce qui concerne l'espace maritime, de son lagon, où de nombreuses activités traditionnelles continuent encore aujourd'hui d'exister et de se développer, souvent sans conscience de l'épuisement des ressources, sur fond de pression démographique et de développement économique en augmentation constante.

Sans être un outil de protection réglementaire, le PNMM ne nous paraît de surcroît pas être étranger à la norme environnementale et à ce qu'elle peut apporter comme garantie de protection. Les rapports entre cette AMP et la norme sont même multiples. En premier lieu, le PNMM contribue à créer cette norme. Il le fait de manière directe, par le pouvoir d'initiative et de suggestion auprès des autorités dotées du pouvoir normatif que lui attribue l'article R.344-33 du code de l'environnement que l'on a cité plus haut. Il crée également la norme en initiant l'apparition de sources de droit dit « *non* », comme l'illustre très bien la situation du *whale watching* que l'on a décrit en première partie. Financier et initiateur<sup>184</sup> de la mise en place d'un label d'observation respectueuse par lequel des opérateurs nautiques s'engagent sur un cahier des charges précis et d'une charte d'approche respectueuse pour les plaisanciers, le PNMM contribue à créer le droit de l'environnement applicable à Mayotte. Parmi les relations qu'entretient le parc marin avec la réglementation, on peut aussi souligner qu'il la fait gagner en qualité, et donc en effectivité. En effet, plusieurs procédures imposent ou suggèrent qu'il fournisse un avis, qui parfois doit nécessairement être conforme, avant que ne soit publiée une source réglementaire ou qu'un projet impactant le milieu marin ne soit définitivement approuvé.

---

<sup>184</sup> Parc naturel marin de Mayotte, *Rapport d'activité 2018*, 13 mars 2019. 46 p. En ligne : <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins/mayotte/Documents/Rapport-d-activites-2018-du-Parc-naturel-marin-de-Mayotte/Rapport-activites-2018-PNM-Mayotte>

Ainsi, l'agence française pour la biodiversité (AFB)<sup>185</sup> a rendu, en s'appuyant sur les remarques transmises par le PNMM, en 2018, un avis sur le projet d'arrêté préfectoral fixant la liste des espèces terrestres et des tortues marines protégées à Mayotte<sup>186</sup>. Cet avis a d'ailleurs été au moins partiellement suivi d'une modification substantielle du projet puisque ce dernier ne visait initialement que deux espèces de tortues marines présentes à Mayotte, les plus courantes, au détriment des trois autres qu'abritent également les eaux mahoraises. C'est à la suite de la suggestion contraire de l'AFB, s'appuyant sur l'avis du PNMM en ce sens<sup>187</sup>, que la protection couvre aujourd'hui les cinq espèces de tortues marines comme on l'a vu en première partie. Le rôle du Parc à l'égard de la norme est encore de la faire connaître. Il y contribue très largement par des actions fréquentes et variées telles que des interventions en milieu scolaire, des supports ludiques de présentation de la réglementation ou encore des formations fréquentes à l'égard des professionnels et des usagers du milieu marin<sup>188</sup>. Enfin – et surtout – le PNMM est un outil essentiel pour l'effectivité de la norme environnementale en ce qu'il est chargé, aux côtés d'autres acteurs, de la faire appliquer, puisqu'il exerce sur la totalité de son périmètre une mission de contrôle du respect de la réglementation<sup>189</sup>.

En dehors de ce rapport étroit avec les outils réglementaires, le PNMM contribue à la protection de la biodiversité par l'accomplissement de ses nombreuses autres missions. La première d'entre elles, l'organisation d'une gestion concertée de l'espace marin est sans doute la plus importante. Il s'agit d'un outil de gouvernance d'autant plus intéressant qu'il s'étend ici sur la totalité de l'espace maritime ce qui permet d'assurer une continuité de protection pertinente. Par ses missions d'appui, voire d'organisations d'études et de suivi du milieu et des écosystèmes qu'il abrite, il contribue également à l'amélioration des connaissances sur ces derniers, préalable incontournable à une protection adaptée. Le PNMM a l'avantage également de représenter un interlocuteur facilement identifiable, tant pour le grand public, que pour d'autres structures similaires, permettant de favoriser des échanges dans le cadre de la coopération régionale par exemple.

---

<sup>185</sup> Devenue l'Office français pour la biodiversité (OFB) par la loi du 24 juillet 2019.

<sup>186</sup> Arrêté n°361/DEAL/SEPR/2018 du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées et les mesures de protection de ces espèces représentées dans le département de Mayotte, et complétant les listes nationales, *op. cit.*

<sup>187</sup> Parc naturel marin de Mayotte, 13 mars 2019. Rapport d'activité 2018, *op. cit.*, annexe, p.38.

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> En 2018, le PNMM a ainsi transmis 17 procédures à l'unité territoriale de la direction de la mer Sud océan Indien pour autant d'infractions constatées par les agents assermentés du Parc, et l'équipe a consacré 159 jours à sillonner l'espace marin pour contrôler le respect des normes applicables en matière de pêche, de préservation des espaces et d'observation des mammifères marins. Parc naturel marin de Mayotte. *Rapport d'activité 2018, op. cit.*, p.28.

On citera enfin, sans être exhaustif pour autant, les missions d'accompagnement des initiatives de protection portées par des acteurs locaux (associations, collectivités, entreprises et citoyens), dans une philosophie à notre avis pertinente de diffusion et de décentralisation de la protection du milieu marin.

Couplé à des outils réglementaires adéquats qu'il contribue à faire élaborer et appliquer, le PNMM exerce un rôle qui s'avère pertinent et adapté. On peut néanmoins regretter qu'il représente l'un de seuls outils conventionnels de gestion et de protection, sur un espace maritime aussi vaste, aux écosystèmes aussi variés, et aux enjeux de protection aussi diversifiés, que celui de Mayotte.

## **2. L'absence d'autres outils conventionnels de protection de l'environnement marin à Mayotte**

A l'exception de quelques zones aux périmètres très réduits sur lesquels s'appliquent un outil conventionnel de protection en parallèle d'une réglementation spécifique, que l'on a déjà présentés<sup>190</sup>, ou d'une démarche de préservation foncière, que l'on présentera plus bas<sup>191</sup>, aucun autre espace marin n'est protégé par un outil conventionnel.

Il existe pourtant dans le droit international et national de l'environnement un éventail d'instruments de nature conventionnelle, dont certains pourraient venir opportunément compléter l'outil que constitue le PNMM.

Au rang des instruments contractuels nationaux, on peut citer l'outil de parc national prévu par les articles L.331-1 et suivants du code de l'environnement. Un tel instrument qui instaure une gestion contractuelle matérialisée par une charte, peut en effet parfaitement prendre place sur un espace maritime et se superposer, éventuellement avec un parc naturel marin, avec lequel il ne se confond pas. Le code de l'environnement prévoit encore l'instrument de réserve naturelle régionale<sup>192</sup>. Mayotte jouit aujourd'hui du statut de collectivité territoriale unique, dans laquelle un seul organe, en l'occurrence le Conseil départemental, exerce les compétences dévolues à la fois au département et à la région. Rien ne paraît dès lors s'opposer à ce que le Conseil départemental de Mayotte décide de la création d'une réserve naturelle régionale dans une zone de son espace maritime qui s'y prêterait.

---

<sup>190</sup> C'est le cas pour la RNN de M'bouzi, qui fait l'objet d'une convention de gestion entre le propriétaire et le gestionnaire de l'espace, ou encore pour la lagune d'Ambato, dont on a vu que l'APB fixait également des objectifs de gestion concertée qui ont également donné lieu à une convention entre personne publique et association gestionnaire.

<sup>191</sup> Certains sites appartenant au Conservatoire du Littoral sont également concernés, on le verra, par des conventions de gestion visant à améliorer leur protection mais leur nombre demeure marginal.

<sup>192</sup> Articles L.332-1 et articles L.332-2-1 et suivants du code de l'environnement.

Poursuivant notre passage en revue des outils contractuels de protection de la biodiversité, on déplorera ici l'exclusion de tous les départements de l'outre-mer français du champ d'application des directives dites « *oiseaux* »<sup>193</sup> et « *habitats* »<sup>194</sup> de l'UE et de l'instrument des « *zones spéciales de protection* » qu'elles instaurent et qui forment le réseau Natura 2000<sup>195</sup>. Ces outils particulièrement efficaces de protection, à l'application rigoureusement contrôlée par la commission européenne trouveraient en effet opportunément à s'appliquer sur l'espace maritime de la plus récente des RUP qu'est Mayotte. Nous avons là une nouvelle illustration d'un cas de détournement de l'exception au principe de l'identité législative au nom de l'adaptation prévu par l'article 73 de la Constitution. Ici le législateur, en écartant l'application outre-mer des dispositions législatives instaurant les ZSP ne se place pas dans une démarche d'adaptation au nom des spécificités des territoires. On voit mal, en effet, comment il pourrait être sérieusement considéré que des « *caractéristiques et contraintes particulières* » dans l'ensemble de ces territoires qui, rappelons-le, abritent plus de 80% de la biodiversité européenne<sup>196</sup> et sont, pour quatre d'entre eux, des départements français depuis 1946<sup>197</sup>, telles qu'elles justifieraient que l'instrument y soit totalement inapplicable. Conscient, sans doute, du caractère difficilement justifiable de cette situation, le gouvernement a annoncé, depuis plusieurs années, travailler sur la mise en œuvre dans l'outre-mer d'un réseau d'aires protégées s'inspirant du réseau Natura 2000. Cette démarche n'est cependant toujours pas entamée et il nous semble que la question juridique pourrait, d'ici là, être opportunément soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel.

Le droit international offre également d'intéressants instruments de protection contractuelle des espaces. Les articles 3 et 4 de la Convention de Berne de 1979 prévoit ainsi la possibilité pour les États d'inscrire certains sites de leur territoire comme « *zone d'intérêt spécial pour la conservation* » qui contribue à la création du réseau « *Emeraude* ».

Une fois le site inscrit, la Convention impose à l'État d'y instaurer un régime de protection approprié et d'y mettre en place un suivi scientifique du milieu et de son évolution et un contrôle de sa gestion. La France n'a inscrit aucun site dans le cadre de ce réseau européen<sup>198</sup>.

---

<sup>193</sup> Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32009L0147>

<sup>194</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. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:31992L0043>

<sup>195</sup> L'article L.414-7 du code de l'environnement, qui clôture la section du code intitulée « *sites Natura 2000* », indique : « *les dispositions de la présente section ne sont pas applicables dans les départements d'outre-mer* ».

<sup>196</sup> Cette estimation englobe la totalité des RUP de l'Union européenne. PONGA Maurice, *Bulletin d'information BEST* 02, novembre 2015. En ligne : [https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/best/pdf/best\\_newsletter\\_02\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/best/pdf/best_newsletter_02_fr.pdf)

<sup>197</sup> Loi du 27 octobre 1946 sur la composition et l'élection de l'Assemblée de l'Union française.

<sup>198</sup> Convention on the conservation of european wildlife and natural habitats, « Updated list of officially adopted Emerald sites », 06 décembre 2019,

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel signée à Paris le 23 novembre 1972 et entrée en vigueur en 1975<sup>199</sup>, offre quant à elle deux instruments de protection d'espaces naturels : la réserve de biosphère, que l'UNESCO a mise en place dans le cadre de son programme « *man and biosphère* » (MAB), et le classement d'un site au patrimoine mondial de l'humanité.

Les réserves de biosphère sont présentées par l'UNESCO comme des « *sites d'apprentissage du développement durable* »<sup>200</sup>, elles ont pour objectif d'impliquer le plus fortement possible les communautés et acteurs locaux autour des trois axes principaux que sont la conservation de la diversité biologique et culturelle, le développement économique durable et la favorisation de programmes de recherche et d'éducation. Cette démarche d'approche globale des défis environnementaux et sociaux, incluant une attention aux particularités culturelles locales et une dimension éducative forte en fait un instrument particulièrement attrayant pour Mayotte, où se concentrent ce type d'enjeux, comme on le montrera en dernière partie de ce travail. Il est à cet égard dommage que la France, qui a fait la démarche de classement en réserve de biosphère de 14 sites du territoire métropolitain, n'en fasse bénéficier aucun territoire d'outre-mer<sup>201</sup>. Le deuxième instrument offert par cette convention internationale, l'inscription d'un site au patrimoine mondial de l'humanité présente également un intérêt certain dans le contexte que l'on étudie. Il constitue en effet, en premier lieu une reconnaissance internationale de la valeur patrimoniale d'un site naturel, et peut, de ce point de vue, s'apparenter à la Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale, que nous verrons plus en détails plus loin, mais, contrairement à cette dernière, il ne s'arrête pas à cette reconnaissance. Il impose en effet à l'État l'obligation d'instaurer sur le site des outils juridiques de protection « *efficaces* » et « *actifs* »<sup>202</sup>, faute de quoi l'inscription du site sera rejetée.

---

<sup>199</sup> En ligne :

[http://portal.unesco.org/fr/ev.phpURL\\_ID=13055&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.phpURL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>200</sup> <https://fr.unesco.org/node/315545>

<sup>201</sup> Pour une présentation sous forme de carte interactive des sites inscrits :

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371003/PDF/371003qaa.pdf.multi>

<sup>202</sup> Article 5 de la convention.

Une fois le site inscrit, le contrôle de sa protection est assuré par le comité de la convention qui doit être informé de toute menace pesant sur l'espace classé<sup>203</sup>. Cet instrument peut donc constituer à la fois une impulsion pour une protection de l'espace par des outils internes en amont de son inscription, et une garantie de la pérennité de cette protection, voire de son renforcement, après cette inscription. On relèvera à titre d'illustration de cette dynamique vertueuse entre instruments de protection nationaux et internationaux sur un même espace que le site des Pitons, cirques et remparts de La Réunion inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO coïncide avec la zone centrale d'un parc national. Le projet du 101<sup>ème</sup> département de solliciter l'inscription au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO du lagon de Mayotte, sur le modèle de celui de Nouvelle-Calédonie, beaucoup évoqué en 2016<sup>204</sup> mais abandonné depuis, mériterait certainement d'être remis à l'ordre du jour.

La biodiversité marine mahoraise pourrait ainsi bénéficier d'outils conventionnels de protection qui viendraient compléter les outils déjà en place, tel que la stratégie foncière portée par le Conservatoire du littoral.

## **B. La préservation foncière : les sites du Conservatoire du Littoral et l'exemple de la vasière des Badamiers, zone humide d'importance internationale**

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (Conservatoire du Littoral) possède à Mayotte un grand nombre d'espaces intéressants la protection de la biodiversité marine (1), notamment la seule zone humide d'importance internationale du département, sur laquelle il nous semble de ce fait intéressant de nous arrêter (2).

### **1. L'intervention du Conservatoire du Littoral à Mayotte**

Le cadre d'intervention et les outils à la disposition du Conservatoire du Littoral (CdL) sont prévus et détaillés par les articles L.322-1 et suivants du code de l'environnement.

---

<sup>203</sup> Les mécanismes de contrôle ne sont pas prévus par le texte de la convention mais existent néanmoins de manière informelle et s'avèrent efficaces. Voir sur ce sujet : PRIEUR Michel, « Les conséquences juridiques de l'inscription d'un site sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO », *RJE*, 2007, H-S, p. 101 à 112.

<sup>204</sup> Le projet avait d'ailleurs reçu l'appui de Manuel Valls, alors premier ministre : <http://outremers360.com/planete/mayotte-vise-lunesco/> ; Voir également sur le sujet : [https://www.zinfos974.com/Mayotte-determinee-a-faire-inscrire-son-lagon-au-patrimoine-mondial-de-l-Unesco\\_a98460.html](https://www.zinfos974.com/Mayotte-determinee-a-faire-inscrire-son-lagon-au-patrimoine-mondial-de-l-Unesco_a98460.html)

Créé en 1975<sup>205</sup>, le CdL est un établissement public administratif qui exerce ses missions, en 2020, sur près de 210.000 hectares situés sur le littoral français, dont près d'un tiers en outre-mer<sup>206</sup>. Son rôle est d'acquiescer, d'aménager et de confier en gestion (à des collectivités locales principalement mais aussi parfois à des associations) des espaces naturels du rivage dans le but principal de les soustraire à l'urbanisation. Si l'acquisition foncière est le cœur de sa mission elle n'est pas la seule. Le CdL peut également veiller à assurer et faire assurer sur les espaces qu'il possède une gestion écologique, par des travaux de conservation et de restauration, un effort de sensibilisation et de mobilisation des acteurs locaux, l'organisation d'études pour améliorer les connaissances scientifiques du milieu et le recours à des conventions d'occupation lorsque des activités, notamment agricoles, compatibles avec ses missions de préservation, sont mises en place sur l'espace par des personnes privées. Comme le PNM, le CdL peut émettre des propositions réglementaires aux autorités compétentes pour la gestion du domaine maritime qui lui a été confié. Ces propositions peuvent également s'étendre aux espaces maritimes adjacents<sup>207</sup>.

A Mayotte, le CdL intervient depuis 1995<sup>208</sup> et protège actuellement 2.763 hectares, répartis sur 21 sites<sup>209</sup>, dont 2.211 hectares correspondent aux « 50 pas géométriques »<sup>210</sup> et lui ont été attribués en décembre 2016.

Les actions de l'établissement public à Mayotte sont conduites selon trois axes d'intervention<sup>211</sup> :

- « *Maintenir de grandes entités paysagères naturelles ;*
- *Protéger les écosystèmes littoraux à intérêt écologique fort ;*
- *Accueillir le public sur les sites pour la découverte et la sensibilisation aux enjeux de préservation du patrimoine naturel et culturel ».*

---

<sup>205</sup> Loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, 10 juillet 1975, abrogée. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000700418>

<sup>206</sup> Site internet du Conservatoire du Littoral : <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/>

<sup>207</sup> Décret n°2006-1266 du 06 octobre 2006 relatifs à l'Agence des aires marines protégées et aux parcs naturels marins, JORF n°241 du 17 octobre 2006, texte n°39.

<sup>208</sup> Extension des compétences du CdL autorisée par le décret n° 95-372 du 5 avril 1995 étendant à la collectivité territoriale de Mayotte, modifiant et complétant les dispositions du code rural relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, JORF du 11 avril 1995, p. 5692.

<sup>209</sup> Conservatoire du littoral, *Rapport d'activité 2019 - Océan Indien, février 2020*, 8 p. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFilePublications.php?idtf=181&FICHER=PUB\\_PDF](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFilePublications.php?idtf=181&FICHER=PUB_PDF)

<sup>210</sup> La zone des « 50 pas géométriques » dans les départements d'outre-mer fait partie du domaine public maritime « sec », ils constituent une bande de 81,20 mètres de large à partir de la limite supérieure du rivage de la mer. Cet espace spécifique à l'outre-mer a été attribué au Conservatoire du Littoral par la loi n°1241 du 30 décembre 1996 pour les départements de Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion, puis élargi à Mayotte par une loi du 27 février 2002 (loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100>).

<sup>211</sup> Conservatoire du Littoral, *Mayotte*, 2010. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/TPL\\_CODE/TPL\\_PUBLICATION/PAR\\_TPL\\_IDENTIFIANT/11/10-publication.htm](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/TPL_CODE/TPL_PUBLICATION/PAR_TPL_IDENTIFIANT/11/10-publication.htm)

Les sites mahorais protégés par le CdL peuvent être présentés en trois quatre grandes catégories :

1. Les îlots du lagon

Cet espace comprend 36 îlots<sup>212</sup> aux surfaces et emplacements géographiques très variés, qui, aux côtés des îles de Grande et Petite Terre et de l'îlot M'bouzi (qui n'appartient pas au CdL car il est classé RNN comme on l'a vu en première partie) représentent la totalité de l'archipel de Mayotte. Ils ont été attribués au CdL le 12 mars 2009 et sont tous inhabités (à quelques rares exceptions comme l'îlot M'Tzamboro, au Nord de Grande-Terre, sur lequel des installations illégales à vocation commerciale – agriculture – ont été constatées par le CdL et doivent faire l'objet d'une destruction prochaine<sup>213</sup>). Ces espaces, dont certains seulement sont confiés en gestion aux collectivités locales dont ils dépendent administrativement, ne représentent pas la priorité de l'établissement pour Mayotte. Le CdL considère en effet que l'absence d'habitation – et donc d'urbanisation – sur les espaces terrestres et la compétence acquise du PNMM sur les espaces maritimes permettent d'assurer aujourd'hui à niveau de protection suffisant de ces espaces. Ainsi, seul le plus grand îlot de Mayotte, qui concentre également les pressions humaines les plus importantes, l'îlot M'Tzamboro, fait l'objet d'un plan de gestion par le CdL, qui date de décembre 2017<sup>214</sup>. L'établissement exerce tout de même une vigilance, pour tous les îlots et, organise des interventions ponctuelles, à l'égard des espèces exotiques envahissantes qui constituent une pression importante sur ces milieux<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Îlot Karoni (Commune de Chirongui, 16 hectares), îlots Sada (Sada, 1 ha), îlot Tanaraki (M'tsangamouji, 0,1 ha), îlot M'Tsamboro (M'Tsamboro, 241 ha), îlot Kelijou (M'Tzamboro, 2 ha), îlots Choizil (M'Tsamboro, 2 ha), îlot M'Bouini (Kani-Kéli, 5 ha), îlot Handrema (Bandraboua, 13 ha), îlot M'Titi (Bandraboua, 0,1 ha), îlot M'Tsongoma (Bandraboua, 1 ha), îlot Chongochamaji (Bandraboua, 0,1 ha), île verte (Bandraboua et Koungou, 0,2 ha), île blanche (Koungou, 0,1 ha), îlots de la passe (îlots Gombé Ndroumé, Monyé amiri, Kakazou, Vatou et des quatre frères, Mamoudzou et Dzaoudzi-Labattoir, 7 ha), îlot Gombo La Monte (Dzaoudzi-Labattoir, 1,5 ha), îlot Pamandzi Keli (Dzaoudzi-Labattoir, 7 ha), îlot Fougoujou (Dzaoudzi-Labattoir, 0,1 ha), îlots de Dembeni (îlots Pouhou, Pengoua et Kolo Issa, Dembeni, 8 ha), îlot Tanaraki (Dembeni), îlot Karoni (Dembeni) et îlots de Bandrélé (îlots Bandrélé et Bambo, Bandrélé, 34 ha). Voir annexe n°2 : Les récifs coraliens, les passes et les îlots de Mayotte [carte], p.90.

<sup>213</sup> Conservatoire du littoral, Rapport d'activité 2019 - Océan Indien, février 2020, *op. cit.*, p.6.

<sup>214</sup> Conservatoire du littoral, *Plan de gestion du site de l'îlot M'Tzamboro*, décembre 2017, 4 p. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=10756&path=e1%2F10756\\_824\\_ile-Mtsamboro\\_HD-opti.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=10756&path=e1%2F10756_824_ile-Mtsamboro_HD-opti.pdf)

<sup>215</sup> La présence, souvent dans une proportion significative, du rat noir (*Rattus rattus*) est notamment source de menaces importantes pour nombre d'espèces terrestres et marines vivants sur certains îlots. Des campagnes de dératisation ont été menées par le CdL sur les îlots abritant des sites de nidification du seul oiseau nicheur de Mayotte : le paille-en-queue (*Phaethon lepturus*). Conservatoire du Littoral, *Mayotte*, 2010, *op. cit.*, p.3. L'îlot Pouhou notamment, à Dembeni, peut être traduit du shimoaré (langue traditionnelle mahoraise) par « l'îlot aux rats ». Il a fait l'objet d'une dératisation définitive en 2012. [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/siteLittoral/674/28-ilots-de-dembeni-976\\_mayotte.htm](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/siteLittoral/674/28-ilots-de-dembeni-976_mayotte.htm)

Il prévoit également de préserver la maîtrise, en partenariat avec d'autres acteurs, de la fréquentation, notamment touristique, de ces îlots qui va, pour certains, dans le sens d'une croissance exponentielle, mais sans que des mesures concrètes pour la limiter n'existent aujourd'hui<sup>216</sup>.

## 2. Les vastes sites terrestres

Le CdL est propriétaire de plusieurs sites terrestres abritant de multiples entités paysagères telles que des falaises, des lacs, des forêts littorales et des plages.

On citera ici les deux sites les plus immédiatement concernés par les enjeux de préservation de la biodiversité marine, qui se trouvent être également ceux qui concentrent les efforts du CdL et des gestionnaires les plus conséquents :

- Le site des cratères de Petite-Terre est le fruit d'une activité volcanique encore relativement récente. Il en résulte une formation géologique très particulière abritant plusieurs types d'habitats (forêt sèche, plan d'eau, plages, falaises). Les plages de Papani, Poudjou et Moya 2, visées par des outils de protection réglementaire vus en première partie font partie de cet ensemble. Acquis en 2001 par le CdL, l'espace est géré par le Conseil départemental de Mayotte en vertu d'une convention signée le 06 août 2006. Le site a également fait l'objet d'une convention tripartite signée le 11 avril 2018 par le CdL, le Conseil départemental et l'intercommunalité de Petite-Terre<sup>217</sup>. Il ferait, selon son propriétaire<sup>218</sup>, comme son gestionnaire<sup>219</sup>, l'objet d'un plan de gestion réalisé en 2011 pour une période de dix ans mais il ne nous a pas été possible de trouver ce document. La stratégie mise en place conjointement vise à agir sur trois problématiques principales. La première est l'encadrement des pratiques agricoles vivrières qui se développent de plus en plus au détriment de la végétation originelle et de la qualité des sols.

---

<sup>216</sup> Conservatoire du Littoral, *Stratégie d'intervention 2015-2050 – Rivages français de l'océan Indien*, 2014, p.28. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=7250&path=6c%2F7250\\_465\\_Mayotte-Lagon-et-ilots.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=7250&path=6c%2F7250_465_Mayotte-Lagon-et-ilots.pdf)

<sup>217</sup> Conservatoire du littoral, *Rapport d'activité 2017 - Océan Indien*, février 2018, p.6 En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=13618&path=99%2F13618\\_856\\_Rapport-Activite-Ocean-Indien-2017-2018.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=13618&path=99%2F13618_856_Rapport-Activite-Ocean-Indien-2017-2018.pdf)

<sup>218</sup> [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/siteLittoral/574/28-crateres-de-petite-terre-976\\_mayotte.htm](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/siteLittoral/574/28-crateres-de-petite-terre-976_mayotte.htm)

<sup>219</sup> <https://www.cg976.fr/actualite/275/le-site-des-crateres-de-petite-terre-un-site-patrimonial-gere-par-le-conseil-departemental>

Pour tenter de gérer ce phénomène, le CdL et le Conseil départemental ont signés plusieurs dizaines de conventions d'occupation telles que prévues par l'article 322-9 du code de l'environnement, permettant à ces agriculteurs d'exploiter gratuitement une parcelle en échange d'engagements de leur part sur le plan écologique. Le deuxième effort mené sur l'espace est un programme de reconstitution écologique de la forêt sèche, premier du genre jamais mis en place sur le territoire mahorais. Enfin, le CdL et le Conseil départemental développent sur ces espaces une politique de protection des pontes de tortues marines, avec notamment une surveillance permanente de la plage de Moya 1, dans un objectif de prévention des actes de braconnage, de recensement des pontes et d'information du public.

- Le site des pointes et plages de Saziley et Charifou est également un espace emblématique abritant une grande diversité d'habitats naturels (récifs frangeants, mangroves, plages, rochers, forêt sèche, padzas) et qui fait, lui aussi, partiellement l'objet d'une protection réglementaire par plusieurs arrêtés préfectoraux étudiés en première partie. La gestion du site est tout à fait similaire à celle mise en place sur celui des cratères de Petite-Terre : le Conseil départemental est gestionnaire, plusieurs dizaines de conventions d'occupation ont été signées avec des agriculteurs installés sur le site, un gardiennage de la plage de Saziley, haut lieu de ponte des tortues marines, est assuré.

### 3. Les mangroves et les baies

Le CdL, déjà propriétaire de 515 hectares de mangroves à Mayotte, a vocation à acquérir la totalité de ces forêts assurant la connexion entre les espaces terrestres et maritimes<sup>220</sup>. L'objectif premier de l'établissement public sur ces espaces<sup>221</sup> est de les soustraire définitivement à la menace d'urbanisation qui pèse de plus en plus lourd sur le littoral mahorais, à mesure que la pression foncière augmente. Au-delà de cette stratégie foncière, le CdL mène également des travaux de restauration écologique des mangroves qu'il possède avec un résultat néanmoins pour le moment limité puisque la totalité de ces forêts humides sont en régression sur le territoire, à l'exception de celle de la vasière des Badamiers, sur laquelle nous nous penchons *infra*.

---

<sup>220</sup> Conservatoire du Littoral, *Stratégie d'intervention 2015-2050 – Rivages français de l'océan Indien, op. cit.*, p.3.

<sup>221</sup> Le CdL est propriétaire des sites suivants : la mangrove de la baie de Bouéni (Communes de Chiroungui et Bouéni, 227 ha, elle représente la plus grande mangrove de Mayotte), la baie de Dzoumogné et de Longoni (Bandraboua et Koungou, 148 ha), le site de l'anse d'Hajangua (Dembeni, 64 ha, dont 32 ha de mangrove), le site de Dapani (13 ha de mangroves sur le site de Saziley et Charifou cité plus haut) et la baie de Soulou.

#### 4. Les zones relevant des « 50 pas géométriques »

Parmi ces espaces, relativement restreints mais qui présentent l'immense mérite de couvrir la majorité du pourtour maritime mahorais, certains ont été attribués récemment, en 2016, au CdL<sup>222</sup>, d'autres sont encore en cours d'acquisition. De ce fait, aucun ne fait à ce jour l'objet d'une stratégie de gestion arrêtée, ils ne sont pour l'heure concernés que par des opérations foncières qui visent à les soustraire à toute urbanisation.

Propriétaire d'un nombre très significatif d'espaces concentrant des enjeux aussi majeurs que variés pour la biodiversité marine, le CdL est un acteur incontournable de sa protection sur le département de Mayotte. Son outil principal, celui de l'acquisition foncière est de loin le plus efficace, en ce qu'il permet de soustraire des pans entiers du littoral mahorais à un mouvement d'urbanisation dont il a jusqu'alors été assez largement préservé pour des raisons d'ordre économique et social. La compétence du CdL et la stratégie qu'il met en place sur ces espaces permettront peut-être que soient évitées à Mayotte les erreurs de beaucoup de départements côtiers de la métropole ou d'autres départements d'outre-mer comme La Réunion, dont certains paysages littoraux sont aujourd'hui défigurés par une urbanisation massive à l'origine d'une dégradation au moins partiellement irréversible du milieu marin attenant. Les outils de gestion, de préservation et de restauration du milieu également à la disposition du CdL apparaissent quant à eux sous-utilisés au regard des enjeux que concentrent les espaces vastes et variés dont il est propriétaire. Cette situation ne nous surprendra pas, malheureusement, la Cour des comptes ayant alerté sur l'inadéquation entre les objectifs assignés à l'établissement public et les moyens qui lui sont alloués<sup>223</sup>. Parmi les sites concentrant des enjeux majeurs pour la biodiversité marine de l'île appartenant au CdL, il nous paraît intéressant de nous pencher sur le seul reconnu comme zone humide d'importance internationale, afin de déterminer si cette qualification au titre d'une convention internationale permet qu'y soient déployés des outils de protection ou des moyens particuliers.

---

<sup>222</sup> C'est ainsi le cas du site de Kani-Kéli situé sur la commune de Bouéni, et du littoral des communes de Bandrélé, Kani-Kéli, Sada, Chiconi et de Mamoudzou, chef-lieu du département, dont le littoral est déjà fortement urbanisé même sur l'espace des 50 pas géométriques.

<sup>223</sup> Cour des comptes, référé du 04 avril 2013 sur la gestion du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. En ligne : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/gestion-du-conservatoire-de-lespace-littoral-et-des-rivages-lacustres-celrl>

## 2. La vasière des Badamiers, seul exemple d'application d'un outil international de protection de la biodiversité marine à Mayotte

Mayotte ne compte qu'un site inscrit sur la liste de la convention sur les zones humides d'importance internationale (convention de Ramsar). Ce traité international, signé à Ramsar, en Iran, le 2 février 1971, et entré en vigueur en 1975, est le seul à protéger exclusivement un écosystème. La France a ratifié en 1986 cette convention qui réunit aujourd'hui 171 pays. Le site mahorais est une lagune littorale de 142 hectares, appelée vasière des Badamiers et située sur Petite Terre. Alimentée tant en eau douce par son bassin versant, qu'en eau salée par plusieurs brèches communiquant avec le lagon, 136 de ses 142 hectares entrent dans le domaine public maritime de Mayotte<sup>224</sup>. Partiellement recouverte de mangroves, la vasière des Badamiers est sans conteste une zone clef de la biodiversité de Mayotte. Elle abrite en effet des nombreuses espèces d'oiseaux, en particulier des limicoles, et joue un rôle essentiel dans la migration de la sterne voyageuse, accueillant jusqu'à 20% de la population biogéographique en période d'hivernage, mais aussi d'autres espèces, dont plusieurs sont menacées à l'échelle mondiale, comme certaines espèces de poissons, des tortues marines ou une espèce de mygale endémique des Comores<sup>225</sup>. Cernée par plusieurs espaces terrestres en proie à une urbanisation rapide et en partie non maîtrisée et servant de déversoir des eaux usées des communes très fortement peuplées de Petite Terre, la zone est néanmoins soumise à des pressions majeures<sup>226</sup>.

Propriété du Conservatoire du littoral depuis 2009, la gestion de la lagune est confiée au Conseil départemental de Mayotte. Depuis le 27 novembre 2011, elle est enfin l'un des cinquante sites du territoire français – et le seul à Mayotte - classés au titre de la Convention Ramsar<sup>227</sup>. En inscrivant la vasière des Badamiers comme zone humide d'importance internationale, la France s'est engagée à en assurer l'utilisation rationnelle et à veiller à sa conservation. La Convention en elle-même ne fixe aucune obligation concrète aux États signataires, elle vise davantage à une reconnaissance internationale de la valeur de la zone inscrite et des efforts de l'État l'ayant inscrit pour œuvrer dans le sens de sa protection, tout en n'exerçant aucun contrôle sur ces derniers, ce qui apparaît limité, voir totalement ineffectif<sup>228</sup>.

---

<sup>224</sup> Voir annexe n°7 : La vasière des Badamiers [photographies aériennes], p.95.

<sup>225</sup> *Idioclis intertidalis*.

<sup>226</sup> UICN, *Profil d'écosystème. Océan Indien – Mayotte, op. cit.*, p.104.

<sup>227</sup> <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>

<sup>228</sup> Un contrôle informel, à la manière de celui observable pour les sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, que l'on a évoqué plus haut, apparaît moins effectif ici, notamment parce que la convention de Ramsar ne jouit pas du même prestige que la Convention de l'UNESCO, et ne suscite ainsi pas la même sensibilité et la même vigilance de la part de l'opinion publique.

Les sites Ramsar se trouvent généralement au sein de plus vastes zones bénéficiant déjà d'une protection à l'échelle nationale ou locale, impliquant au moins une gestion concertée. Cette caractéristique se retrouve dans la circulaire établie par le ministère de l'écologie en 2009 sur la mise en œuvre de la convention de Ramsar<sup>229</sup>. Cette dernière préconise en effet de proposer à l'inscription au titre de la convention des sites faisant déjà l'objet d'une protection, notamment en tant que partie intégrante d'une aire marine protégée. Le site mahorais fait ainsi figure d'exception puisqu'il ne se trouve pas dans le périmètre du PNMM. Il bénéficiait néanmoins, avant son inscription au titre de la convention, de la protection foncière du CdL qui a d'ailleurs été à l'initiative de cette inscription<sup>230</sup>. Sans l'imposer, la Convention préconise que la zone fasse l'objet d'un plan de gestion, sauf dans le cas où l'espace est intégré à une aire marine protégée existante. La vasière des Badamiers fait ainsi l'objet d'un tel plan de gestion dédié et même de deux, l'un, daté de juillet 2017, émanant exclusivement du CdL<sup>231</sup> et le second, de novembre 2016, bien plus complet et précis, réalisé par un bureau d'études ayant réuni l'ensemble des acteurs œuvrant pour la protection du site<sup>232</sup>. Ce deuxième document déroule une méthodologie rigoureuse et décline 22 actions concrètes à mettre en place pour œuvrer dans le sens d'une préservation adéquate du site. Ce plan de gestion existe car la vasière est un des huit sites pilotes du projet « MANG », mis en place par le groupement d'intérêt public ATEN et le CdL au moyen d'un financement de l'agence française de développement. Le projet vise à « *impulser une dynamique collective pour la préservation des zones humides littorales de l'Outre-mer européen* »<sup>233</sup>. Le plan de gestion de la vasière réalisé dans le cadre de ce projet liste les principales menaces pesant sur le site et sa préservation et pointe, à cette occasion, l'absence de gestion concertée comme la menace majeure, ayant un fort impact négatif sur la totalité des richesses identifiées de la zone<sup>234</sup>.

---

<sup>229</sup> Circulaire du 24 décembre 2009 relative à la mise en œuvre de la convention internationale de Ramsar sur les zones humides et notamment le processus d'inscription des zones humides au titre de cette convention, BO ministère écologie n°3, 25 février 2010.

<sup>230</sup> Conservatoire du Littoral, *Mayotte, op. cit.*, p.3.

<sup>231</sup> Conservatoire du Littoral, *Plan de gestion du site de la vasière des Badamiers*, 2017 4 p. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=8471&path=dd%2F8471\\_749\\_Vasiere-Badamiers\\_opti.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=8471&path=dd%2F8471_749_Vasiere-Badamiers_opti.pdf)

<sup>232</sup> GEPOMAY, *Plan de gestion de la vasière des Badamiers – Programme d'actions*, 2016, rapport pour le Conservatoire du Littoral, 65 p. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=8471&path=dd%2F8471\\_749\\_Vasiere-Badamiers\\_opti.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=8471&path=dd%2F8471_749_Vasiere-Badamiers_opti.pdf)

<sup>233</sup> <https://www.pole-tropical.org/actions/les-actions-du-pole-relais-outre-mer/>

<sup>234</sup> *Ibid*, p.3.

En effet, si le site fait l'objet, sans doute en partie à la faveur de son inscription au titre de la Convention RAMSAR, d'une attention accrue de plusieurs acteurs, publics ou privés, qui y interviennent<sup>235</sup>, tous semblent toujours à la recherche de cette « gestion concertée » qui permettrait de réduire si significativement les pressions subies par l'espace naturel. En attendant cette gestion concertée, les eaux usées des communes environnantes continuent de se déverser quotidiennement dans ce site reconnu d'importance internationale et l'urbanisation de son bassin versant s'accroît toujours sans contrôle. L'espace ne bénéficie en effet d'aucune protection de nature réglementaire.

Le seul site de Mayotte inscrit comme zone humide d'importance internationale bénéficie ainsi d'une protection juridique moindre que d'autres espaces et notamment, pour prendre le plus comparable, que la zone humide que constitue la lagune d'Ambato, dont on a vu en première partie qu'elle était visée par un APPB créant à son endroit une réglementation spécifique. Cette situation démontre en premier lieu la limite de l'outil que constitue la convention de Ramsar, impuissante à assurer la protection d'un espace dont elle a vocation à faire reconnaître l'importance. Elle illustre également l'écart qui peut exister entre les enjeux écologiques d'un espace, même lorsqu'ils sont connus et reconnus, et sa protection juridique<sup>236</sup>, ce qui pose plus largement la question de l'adéquation entre la nature et le droit qui a vocation à la protéger.

Pour tenter d'approfondir cette réflexion, abordons désormais les leviers qui pourraient être explorés pour compléter les outils de protection de la biodiversité que nous avons présentés jusqu'ici.

---

<sup>235</sup> On peut relever que le site fait l'objet d'une valorisation pédagogique sur place, avec un parcours de découverte accessible aux piétons le long de la vasière, ou encore que des associations locales de protection de la faune mahoraise ont sur cet espace des programmes de suivi de l'avifaune et des tortues marines, avec pour ces dernières une démarche de photo-identification qui permettra à terme de fournir de précieuses données scientifiques.

<sup>236</sup> On peut à ce titre relever que le même phénomène s'observe également du côté des espèces. Pour prendre une illustration valable à Mayotte, plusieurs espèces de requins présentes dans les eaux mahoraises, considérées par l'UICN comme menacées, ne bénéficient d'aucune protection juridique sur le territoire par des dispositions nationales ou locales. C'est le cas du requin à longues nageoires (*Carcharhinus longimanus*), classé « en danger critique d'extinction » à l'échelle mondiale, le requin mako (*Isurus oxyrinchus*), classé « en danger » à l'échelle mondiale, le requin pointes blanches de récif (*Carcharhinus albimarginatus*), classé « vulnérable » à l'échelle mondiale, le requin soyeux (*Carcharhinus falciformis*), classé « vulnérable » à l'échelle mondiale, le requin nourrice fauve (*Nebrinus ferrugineus*) classé « vulnérable » à l'échelle mondiale. Liste rouge mondiale des espèces menacées, INPN, département Mayotte. En ligne : <https://inpn.mnhn.fr/collTerr/outreMer/976/MYT/tab/especemenacees>

## **II. Les leviers à mobiliser : la question de la répression pénale des atteintes à la biodiversité marine et les défis de développement du territoire**

Après avoir présenté les outils classiques de protection de la biodiversité marine et leur application sur le territoire du 101<sup>ème</sup> département français, il nous paraît important de nous intéresser à des défis propres à Mayotte et aux réponses qui leur sont apportés. On se penchera dans un premier temps sur la problématique du braconnage des tortues marines (A). Nous verrons enfin que sur un territoire comme celui de Mayotte les questions de protection de l'environnement ne peuvent être décorréélées de celles du développement (B).

### **A. La justice pénale face aux atteintes à la biodiversité marine : illustration par l'analyse de la répression du braconnage des tortues marines**

Première cause de mortalité de l'espèce la plus présente de l'île (*Chelonia mydas*), le braconnage des tortues marines est à Mayotte une problématique réellement préoccupante (1), à laquelle des outils internationaux et nationaux de répression (2) permettent à la justice d'apporter des réponses plutôt sévères (2).

#### **1. Le phénomène du braconnage des tortues marines à Mayotte**

Le braconnage des tortues marines, loin d'être un phénomène négligeable et maîtrisé, constitue au contraire une problématique environnementale majeure à Mayotte, bien que difficile à quantifier. Une évaluation minimale de son ampleur peut néanmoins être réalisée grâce au travail de recensement des actes de braconnage réalisé par le réseau d'échouage des mammifères marins et des tortues marines de Mayotte (REMMAT). Il s'agit d'un réseau local d'acteurs de la protection de la faune marine visant à favoriser le sauvetage des animaux en détresse et le recensement des animaux morts. Il fonctionne au moyen d'une permanence téléphonique active 24/24h et permettant au grand public de signaler les situations pour lesquelles il est compétent. Toute personne confrontée à la découverte d'un animal en difficulté ou d'un reste d'animal (mammifère marin et tortue marine) à Mayotte est invitée à le signaler sans délai au réseau. La permanence téléphonique reçoit ainsi de nombreux signalements de particuliers confrontés, dans leur vie quotidienne sur l'île et notamment lorsqu'ils se trouvent sur certaines plages, à des cadavres ou des restes d'animaux ce qui, pour les tortues vertes, est tout à fait fréquent.

Surtout, le réseau reçoit les signalements récurrents des associations de protection de l'environnement et notamment de l'une d'entre elles, l'association Oulanga Na Nyamba, spécialisée dans la protection des tortues marines de Mayotte, qui organise des déplacements très réguliers (hebdomadaires ou bimensuels selon les périodes), à des fins de recherches de restes de tortues, sur l'un des sites les plus prisés des braconniers à Mayotte : la plage de Papani, en Petite-Terre. Une fois le signalement réalisé, le coordinateur du réseau l'enregistre après s'être assuré que la situation n'a pas déjà fait l'objet d'un signalement. Les fiches de signalement remplies par l'observateur sont conçues pour que la cause du décès de l'animal soit identifiable.

C'est uniquement lorsque les traces laissées sur place ne laissent aucun doute sur l'existence d'une situation de braconnage que la donnée est enregistrée comme telle. Les données que le réseau a récolté depuis sa création permettent d'avoir un aperçu – forcément parcellaire car toutes les tortues braconnées ne donnent pas lieu à la découverte de restes et toutes les découvertes de restes ne permettant pas de conclure avec certitude à un acte de braconnage – de l'ampleur du phénomène du braconnage. Ces données font apparaître que le nombre de tortues vertes braconnées chaque année entre 2011 et 2015 (dernière données publiées) s'élève à un minimum de 350, soit près d'un individu par jour<sup>237</sup>. Ces mêmes données révèlent non seulement que le braconnage est la première cause de mortalité et de détresse des tortues marines à Mayotte<sup>238</sup> mais surtout que c'est un acte de braconnage qui a causé l'un ou l'autre dans 70 à 80% des cas recensés<sup>239</sup>. Avant la création du réseau, une enquête réalisée auprès des pêcheurs de l'île avait permis de donner une estimation très vague de 80 à 430 tortues braconnées sur une année<sup>240</sup>.

Si le braconnage des tortues marines est extrêmement rare à La Réunion, il est loin d'être spécifique à Mayotte. Au contraire, il a cours dans tous les pays du Sud-Ouest de l'Océan Indien, à l'exception de l'Afrique du Sud. Le braconnage est ainsi très important au Mozambique, à Madagascar, aux Seychelles et aux Comores. Le Kenya, la Tanzanie et l'île Maurice en souffrent également, bien que le phénomène y semble moins préoccupant. Le braconnage qui sévit à Mayotte comme chez ses voisins cible principalement la consommation et la vente de la viande de tortue (et dans certains pays des œufs mais ce n'est pas le cas à Mayotte).

---

<sup>237</sup> REMMAT, Synthèse pluri-annuelle 2011-2015, septembre 2016, 2 p.

<sup>238</sup> Devant les cas où la cause est indéterminée, les causes naturelles, les chiens errants, la pêche accidentelle, les pollutions et les collisions. REMMAT, Synthèse pluri-annuelle 2011-2015, *op. cit.*, p. 1.

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et du logement, *Plan national d'action en faveur des tortues marines sur les territoires français du Sud-Ouest de l'Océan Indien 2015-2020. Mayotte, Réunion, Îles Eparses*, mars 2012, p.77. En ligne : [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/PNA\\_Tortues-marines\\_Ocean-Indien\\_Vol1\\_2015-2020.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/PNA_Tortues-marines_Ocean-Indien_Vol1_2015-2020.pdf)

Sur le 101<sup>ème</sup> département français se sont les tortues vertes (*Chelonia mydas*) qui font les frais de ce commerce, la deuxième espèce de tortue pondreuse de l'île, la tortue imbriquée (*Eretmochelys imbricata*) n'y étant plus qu'exceptionnellement braconnée depuis que le commerce de ses écailles et de sa carapace a cessé, dans le courant des années 80. Bien que l'on manque cruellement de données sur la question, il semble que la vente de viande de tortue verte à Mayotte soit particulièrement lucrative. Le plan national d'action en faveur des tortues marines de l'Océan Indien se risque à une évaluation de la valeur de la viande sur le marché mahorais entre 5 et 7 euros le kilo<sup>241</sup>, ce qui n'est pas négligeable quand l'on sait que la capture d'un seul individu peut permettre la vente de 50 à 100 kg de viande. La question des lieux et des personnes concernées par la consommation de cette viande n'a fait l'objet ni d'une étude, ni d'une enquête. Les hypothèses ici présentées se fondent sur les – très nombreuses et souvent persistantes – rumeurs de l'île<sup>242</sup>. Une partie de la viande est peut-être destinée à l'exportation vers l'île voisine d'Anjouan, où le braconnage a eu raison de la population locale de tortues vertes et un marché existe assurément. La majorité néanmoins est très certainement écoulee et consommée directement à Mayotte, auprès d'une clientèle nombreuse et variée, et se situant à tous les niveaux de l'échelle sociale<sup>243</sup>. Depuis 2005, les actes de braconnage à Mayotte se répartissent sur une cinquantaine de plages, d'où la difficulté des autorités à assurer une protection adéquate de l'ensemble.

Les sites les plus impactés par le phénomène sont les plages du Sud-Ouest (Charifou, Saziley) et du Nord (à l'Ouest : les plages d'Apondra, Mtsoumbatsou, Chanfi, Chanfi titi ; à l'Est, celle dite du Préfet et l'îlot M'tsamboro) de Grande-Terre et les plages du rivage Est de Petite-Terre (Papani, Moya)<sup>244</sup>. Bien que très largement impuissants à enrayer le phénomène, au regard de l'ampleur de la tâche et de leurs effectifs et moyens<sup>245</sup>, les agents de l'agence française de la biodiversité présents à Mayotte concentrent une partie significative de leur activité à la lutte contre le braconnage. Ces efforts portent leurs fruits puisqu'ils permettent qu'une réponse pénale soit apportée à ces actes.

---

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> A Mayotte l'idée est très répandue que « tout le monde sait » qui, où et comment est consommée la viande de tortue. Cette pratique effectivement certainement fréquente n'en est pas moins discrète et mériterait une investigation, journalistique ou judiciaire, qui promettrait d'être intéressante.

<sup>243</sup> Les parties les plus nobles de l'animal, réputées meilleures que la viande de bœuf, sont consommées en grillades et surtout sous une forme apéritive (amuse-bouche appelés « *tchak* »), tandis que les abats s'écoulent à la sauvette en bord de route dans des villages plus ou moins reculés pour quelques euros.

<sup>244</sup> REMMAT, Synthèse pluri-annuelle 2011-2015, *op. cit.*, p.2 et Ministère de l'écologie, du développement durable et du logement, *Plan national d'action en faveur des tortues marines sur les territoires français du Sud-Ouest de l'Océan Indien 2015-2020*, *op. cit.*, p.77.

<sup>245</sup> La « brigade nature » de Mayotte est actuellement composée de 7 agents, dont 2 seulement sont des fonctionnaires titulaires.

## 2. Les sources internationales et nationales de protection des tortues marines de Mayotte contre le braconnage

Les sources internationales imposant aux États de prendre des mesures visant à interdire et sanctionner des actes matériels correspondant à du braconnage, et visant les tortues marines, sont pluriels. C'est ainsi le cas de la Convention de Berne de 1979 et, dans une mesure néanmoins moins contraignante, de la Convention de Bonn de la même année consacrée à la protection des espèces migratrices. Nous ne présenterons néanmoins ici que celle qui vise à lutter spécifiquement contre le phénomène du braconnage : la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES). Ce texte, signé à Washington le 03 mars 1973, a pour but de protéger les espèces en danger contre le commerce international dont elles peuvent faire l'objet et plus généralement d'éviter que le second ne menace la survie des premières. Il prévoit pour les États signataires des obligations variables selon les espèces, listées dans trois annexes en fonction du degré de danger de disparition encouru. Ainsi, pour les espèces listées à l'annexe I, la convention interdit par principe le commerce international, tandis que pour les espèces figurant à l'annexe II le commerce international peut-être autorisé mais il doit être encadré par la délivrance par l'Etat partie d'un permis d'exportation. Les cinq espèces de tortues marines de Mayotte<sup>246</sup> sont visées à l'annexe I et bénéficient donc du niveau le plus élevé de protection de la convention.

Ratifiée par la France le 11 mai 1978, la convention est entrée en vigueur sur le territoire national le 09 août de la même année. En l'absence de réserve ou de disposition législative contraire, la CITES s'applique à Mayotte et permet ainsi de protéger les tortues de son espace maritime<sup>247</sup>.

Ces mêmes espèces bénéficient d'une protection renforcée par l'application du droit de l'UE. Depuis l'amendement de Gaborone entré en vigueur le 29 novembre 2013, l'adhésion à la CITES est ouverte à toute organisation internationale ayant pour but une intégration économique régionale. Grâce à cet amendement, l'UE a adhéré à la CITES le 6 mars 2015 par une décision UE 2015/451.

---

<sup>246</sup> *Op. cit.*

<sup>247</sup> La France avait initialement émis une réserve au moment de sa ratification de la convention, visant à exclure son application sur son territoire à l'égard de la tortue verte, qui est précisément l'espèce qui nous importe le plus ici. Cette exclusion se justifiait par une volonté française de protéger une ferme aquacole réunionnaise qui pratiquait l'élevage de tortues vertes. Cette activité n'a pas résisté à la protection internationale de l'espèce et la réserve française a été levée par une note du 27 novembre 1984, de sorte que la convention s'applique désormais pleinement. Sur ce sujet, voir : ORAISON André, « Comment le droit international a sauvé la *Chelonia mydas* originaire des îles éparées : de la ferme C.O.R.A.I.L au Centre d'études et de découvertes des tortues marines de La Réunion (C.E.D.T.M) », *RJOI*, 2001/2002, n°2, p. 180 à 190.

Avant même qu'elle ne devienne officiellement partie à la convention, les institutions de la Communauté puis de l'UE mettaient en œuvre la réglementation prévue par la CITES dans tous les États membres. Ainsi le règlement n°338/97/CEE du Conseil du 09 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (dit « Règlement CITES ») réglemente plus sévèrement le commerce de spécimens de la faune et la flore sauvage, conformément à ce que prévoit la CITES elle-même qui autorise les membres à prendre des mesures plus strictes. Cette disposition communautaire :

- Élargit la notion de commerce et en y incluant l'utilisation, la circulation et la cession de spécimens y compris à l'intérieur d'un État membre ;
- Modifie les catégories de classement dans un sens plus protecteur ;
- Prévoit une interdiction de principe relative à l'acquisition, la vente et à l'utilisation de spécimens appartenant à l'annexe A ;
- Oblige les États à pénaliser certains actes comme l'acquisition, la vente et l'utilisation d'animaux appartenant à l'annexe A.

L'application de ce texte aux espèces de tortues marines, et notamment à la tortue verte permet donc notamment de les protéger également contre le commerce interne, et donc contre tous les types de braconnage sévissant à Mayotte.

En application de ces dispositions internationales, la France a établi dans son ordre interne un régime juridique visant à interdire et à sanctionner le braconnage d'espèces protégées. Les faits entendus sous le terme générique de « braconnage » tombent ainsi sous le coup de la qualification prévue par l'article L.411-1 du code de l'environnement sur lequel nous nous sommes déjà arrêtés en première partie de ce travail. Cet article interdit en effet la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle et la naturalisation des animaux protégés vivants. La même disposition prohibe également le transport, le colportage, l'utilisation, la détention, la mise en vente, la vente ou l'achat de ces mêmes animaux, qu'ils soient morts ou vivants. Enfin, l'article interdit la destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids de ces mêmes espèces animales. L'article L.415-3 du code de l'environnement prévoit pour sa part les sanctions encourues en cas de violation de ces dispositions. Ainsi pour chacun de ces faits<sup>248</sup>, la loi française fixe aujourd'hui la peine maximum à trois ans d'emprisonnement et 150.000 euros d'amende.

---

<sup>248</sup> A l'exception de la perturbation intentionnelle, moins sévèrement réprimée.

Ces peines encourues ont fait l'objet de plusieurs modifications successives récentes par le législateur, dans le sens de la sévérité. En effet, ces sanctions sont passées de six mois à un an d'emprisonnement et de 9.000 à 15.000 euros d'amende par la loi du 12 juillet 2010<sup>249</sup>, avant que la loi pour la reconquête de biodiversité, de la nature et des paysages de 2016<sup>250</sup> ne les aggrave à nouveau, et drastiquement, en doublant la peine d'emprisonnement et en multipliant par dix l'amende encourues, les portant respectivement à deux ans et 150.000 euros. Enfin, la loi du 24 juillet 2019 qui a créé l'office français de la biodiversité a encore augmenté la peine d'emprisonnement encourue, la portant à trois ans<sup>251</sup>.

Pour juger de l'efficacité de ces dispositions internationales et nationales de protection, il convient de s'intéresser à leur application par le juge, à l'échelle nationale, puis à celle de Mayotte.

### 3. La répression du braconnage par le juge pénal à Mayotte

Malgré la volonté du législateur, manifestée par les évolutions successives des dispositions légales ci-dessus présentées, de voir les atteintes à l'environnement, et notamment, puisque c'est ce qui nous intéresse ici, aux espèces protégées réprimées, et potentiellement sévèrement, par le juge pénal, ces articles sont aujourd'hui très peu appliqués par les tribunaux correctionnels français<sup>252</sup>. Les chiffres sur la réponse pénale apportée aux atteintes à l'environnement en général<sup>253</sup> montrent en effet que malgré un taux très élevé d'affaires poursuivables (85% contre 64% pour l'ensemble des délits), seulement 47% font effectivement l'objet d'une réponse pénale. Au sein de ces 47%, on constate par ailleurs que seulement 5,4% des qualifications délictuelles aboutissent à jugement correctionnel, et ce chiffre connaît une diminution constante depuis 2005.

---

<sup>249</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>

<sup>250</sup> Loi n°2016-1087 du 08 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *op. cit.*

<sup>251</sup> Loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement. En ligne : [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=8763ED4939D75F3AB920896BFD59467C.tplgfr27s\\_2?cidTexte=JORFTEXT000038821234&dateTexte=20200824](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=8763ED4939D75F3AB920896BFD59467C.tplgfr27s_2?cidTexte=JORFTEXT000038821234&dateTexte=20200824)

<sup>252</sup> CANS Chantal et MAKOWIAK Jessica, 2019, Annotations et commentaires de la 22<sup>ème</sup> éditions du code de l'environnement, *op. cit.*, p.759-760.

<sup>253</sup> MOLINS François, *Propos d'ouverture du colloque sur le « procès environnemental »*, Colloque de la Cour de cassation du 21 octobre 2019. En ligne : [https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/prises\\_parole\\_2039/discours\\_2202/molins\\_procureur\\_9037/colloque\\_proces\\_43782.html](https://www.courdecassation.fr/publications_26/prises_parole_2039/discours_2202/molins_procureur_9037/colloque_proces_43782.html)

Dans la très grande majorité des cas, les parquets orientent en effet la procédure vers des alternatives aux poursuites telles qu'un rappel à la loi, une mesure de réparation du dommage, et surtout une transaction ou une médiation pénale<sup>254</sup>, quand elles ne font pas purement et simplement l'objet d'un classement sans suite ou d'un abandon des poursuites. Le peu de procédures parvenant jusqu'au juge pénal y accède dans des délais excessivement longs : 22 mois en moyenne pour un délit devant le tribunal correctionnel (contre 11 mois tous délits confondus) et 45 mois en moyenne pour la procédure d'appel (contre 33 mois pour tous les délits). Enfin, lorsque le juge répressif se prononce sur une atteinte à l'environnement, il alloue huit fois plus de dispenses de peine, opte pour une amende, dont le montant est en constante baisse<sup>255</sup>, à titre de peine principale, dans 71% des cas, et n'opte pour l'emprisonnement, alors généralement assorti du sursis et pour une courte durée, que très rarement (dans 14% des cas dont il est saisi, contre 49% dans les cas de délits « ordinaires »).

Connaissance prise de ces chiffres nationaux, la réponse pénale apportée aux actes de braconnage des tortues marines à Mayotte apparaît tout à fait exceptionnelle. L'indulgence dont font montre les juridictions répressives françaises à l'égard des atteintes à l'environnement n'a en effet pas cours à Mayotte sur la problématique du braconnage. Nous avons eu l'occasion d'analyser sept décisions<sup>256</sup> rendues récemment<sup>257</sup> sur cette problématique par le tribunal correctionnel de Mamoudzou et la chambre détachée de Mamoudzou de la Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion qu'il nous a paru intéressant de comparer avec les statistiques nationales ci-dessus présentées. Le premier constat à opérer est que la totalité, non pas, bien entendu et loin de là, des actes de braconnage, mais de ceux dans lesquels un auteur au moins est identifiable<sup>258</sup>, fait l'objet, non seulement d'une réponse pénale, mais d'un jugement en audience correctionnelle. Ce premier constat place déjà le traitement du phénomène dans l'exception des 5,4% de délits environnementaux traité par un juge en audience publique. L'exception perdure lorsque l'on s'intéresse aux délais de traitement des affaires et aux sanctions prononcées.

---

<sup>254</sup> Interview de BÉTAIL Julien par MASSON Margaux « La France ne se donne pas les moyens d'appliquer son droit de l'environnement », *Libération*, 23 août 2020. En ligne : <https://www.liberation.fr/france/2020/08/23/la-france-ne-se-donne-pas-les-moyens-d-appliquer-son-droit-de-l-environnement-1797536>

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> Décisions : CA de La Réunion, Chambre détachée de Mamoudzou, 09 juillet 2020, n°12/CA/2020, T. Corr. Mamoudzou, 02 juillet 2013, n°605/2013, T. Corr. Mamoudzou, 20 août 2018, n°813/2018, T. Corr. Mamoudzou, 27 mai 2019, n°592/2019, T. Corr. Mamoudzou, 12 août 2019, n°864/2019, T. Corr. Mamoudzou, 24 septembre 2019, n°1042/2019, T. Corr. Mamoudzou, 28 juillet 2020, n°832/2020. Sans prétendre à une exhaustivité parfaite, cette base de décisions permet de dresser une analyse satisfaisante de la jurisprudence actuelle en la matière à Mayotte.

<sup>257</sup> Entre le 02 juillet 2013 et le 28 juillet 2020, six de ces sept décisions ont par ailleurs été rendues entre 2018 et 2020.

<sup>258</sup> En pratique, il s'agit quasiment exclusivement de cas où les auteurs sont arrêtés en flagrant délit.

En effet, les affaires à Mayotte sont jugées très rapidement, le délai écoulé entre la commission de l'infraction et la décision oscillant entre quelques jours (via une procédure de comparution immédiate) et quatre mois au maximum, y compris pour les affaires allant jusqu'à la juridiction d'appel. S'agissant des sanctions, dans la totalité de ces sept affaires le tribunal a prononcé au moins une peine d'emprisonnement, alors qu'à l'échelle nationale le juge ne fait le choix de cette sanction que dans 14% des délits environnementaux qu'il a à juger. Des peines d'amende, habituellement si utilisées par le juge répressif pour ce type de délit, n'ont été prononcées qu'à trois reprises et toujours en complément d'une peine d'emprisonnement. Enfin et surtout, dans cinq affaires sur sept, la juridiction a prononcé à l'encontre des auteurs une peine d'emprisonnement ferme, qui a été assortie dans trois affaires et pour cinq condamnés en tout, d'un ordre d'incarcération immédiate.

A partir de ce tableau général en faveur d'une conclusion d'efficacité et de sévérité exceptionnelles de la justice pénale à Mayotte sur la problématique environnementale que représente le braconnage des tortues marines, deux réflexions complémentaires s'imposent. La première vise à relativiser ce constat initial, la seconde cherche à l'expliquer.

Sur la relativisation de l'efficacité et de la sévérité de la procédure pénale sur cette problématique, on soulignera d'une part que l'immense majorité des actes de braconnage à Mayotte demeure impunie<sup>259</sup>, et ce, pour une large part d'entre eux, alors même qu'ils sont constatés et ont fait l'objet d'une plainte au Procureur de la République<sup>260</sup>. Cet état de fait conduit, malgré la sévérité des peines prononcées par la juridiction pénale, à ce que les auteurs soient maintenus dans une situation dans laquelle l'avantage tiré d'un acte de braconnage demeure bien plus important que le risque qu'il implique. Ce calcul coût/avantage favorable au braconnage est encore accentué par le deuxième axe de relativisation du constat de sévérité que nous avons dressé, celui de l'étude plus approfondie des peines d'emprisonnement prononcées.

---

<sup>259</sup> Si nous n'avons malheureusement pu obtenir les chiffres des condamnations prononcées ces dernières années par les juridictions, nous pouvons affirmer qu'elles ne s'élèvent pas à plus d'une dizaine par an quand on a présenté plus haut les chiffres du braconnage qui tendent à démontrer une proportion d'actes de l'ordre d'un par jour.

<sup>260</sup> L'association Oulanga Na Nyamba a pris l'habitude de déposer systématiquement plainte par un courrier au Procureur de la République à chaque fois qu'elle retrouve, à l'occasion des sorties qu'elle organise à cette fin, des restes d'un individu ayant manifestement été victime d'un acte de braconnage. Elle fournit alors au parquet des éléments tels que des précisions géographiques et biologiques, des descriptions et des photographies qui pourraient servir de base solide à une enquête.

La peine d'emprisonnement concentre bien des réalités, très différentes les unes des autres, et dans notre étude de la jurisprudence mahoraise, de nombreuses peines d'emprisonnement prononcées sont assorties d'un sursis avec travail d'intérêt général (sursis-TIG). Ces condamnations ne conduiront probablement jamais les braconniers derrière des barreaux. Les écarts entre des peines d'emprisonnement avec sursis-TIG et l'emprisonnement ferme (pour une durée de deux ans et assortie d'un mandat d'arrêt pour la plus sévère d'entre elles) révèlent d'ailleurs une incohérence qui caractérise la jurisprudence mahoraise actuelle. Ces écarts ne peuvent en effet être totalement expliqués par des considérations légitimes telles que le degré d'implication dans la commission de l'infraction, la gravité des conséquences de cette dernière (avec notamment la variable assez significative entre un animal bel et bien tué ou seulement capturé ayant pu être sauvé à temps qui indiffère totalement les juges), les antécédents de l'auteur, son attitude face à l'accusation portée contre lui, ou encore l'évolution progressive des peines légalement encourues. Le critère qui semble le plus déterminant est en réalité entre les mains du Procureur de la République : un auteur d'actes de braconnage risque une sanction bien plus lourde lorsque l'autorité de poursuite choisie d'orienter le dossier vers la procédure de comparution immédiate que lorsqu'il fait le choix d'une convocation par officier de police judiciaire. Pour des mêmes faits et une même sanction encourue, l'auteur se retrouve soit dès le lendemain ou dans les jours suivants la commission des faits devant une formation collégiale, soit quelques mois plus tard devant un juge unique. Les peines requises et prononcées varient bien davantage sur ce critère que sur n'importe quel autre. Au-delà de cet aspect procédural non négligeable mais dans sa continuité, car les deux sont intimement liés, la sévérité des peines prononcées nous paraît résider davantage dans des considérations d'ordre social qu'environnemental. Les auteurs d'actes de braconnage peuvent avoir des profils différents mais pour la majorité d'entre eux ils sont sans activité professionnelle déclarée, illettrés, étrangers en situation irrégulière sur le territoire et totalement insolvables<sup>261</sup>. Cette situation conduit les magistrats à exclure d'emblée tout un panel de sanctions d'habitude privilégiées pour les atteintes environnementales, comme la peine d'amende<sup>262</sup>, et place les auteurs, dès lors qu'ils sont confrontés à une juridiction répressive, face à un risque d'incarcération fort, qu'elle que soit l'infraction reprochée<sup>263</sup>.

---

<sup>261</sup> Le cumul de l'ensemble de ces caractéristiques n'est pas systématique mais fréquent, l'absence d'au moins l'une d'entre elle, rare.

<sup>262</sup> On peut d'ailleurs considérer que le travail d'intérêt général constitue une forme de traduction d'une peine d'amende pour une personne insolvable, de sorte que l'on peut formuler l'hypothèse selon laquelle les juges se dirigeraient vers des peines d'amende s'ils avaient face à eux des auteurs solvables et insérés professionnellement.

<sup>263</sup> Voir par exemple sur le sujet la publication de l'Observatoire International des Prisons (OIP) : <https://oip.org/analyse/dans-le-moteur-de-la-machine-a-incarcerer-les-comparutions-immediates/>

Sans s'illusionner totalement, ni sur la réalité, ni sur les causes de cette exception mahoraise quant à la répression pénale de délits environnementaux, on relève qu'elle existe indéniablement. Il convient certainement de s'en réjouir car elle est la garante de l'efficacité des outils règlementaires de protection de la biodiversité présentés en première partie. On peut ajouter à cet égard que la lecture des décisions les plus sévères démontre la compréhension et la préoccupation de certains juges pour la problématique du braconnage, ces derniers motivant leur décision en soulignant la gravité de l'infraction reprochée et en déplorant l'indifférence des auteurs à l'égard des campagnes de sensibilisation sur cette problématique, qu'ils estiment nombreuses. La multiplication d'audiences correctionnelles publiques et généralement très suivies par la presse locale est à elle seule de nature à concourir à la sensibilisation sur la question.

La réponse pénale apportée au phénomène du braconnage des tortues marines n'est pas pour autant exempte de critiques. Celle qui nous paraît la plus légitime à formuler est l'économie qu'elle fait aujourd'hui, en choisissant systématiquement une réponse certes sévère mais très rapide, d'un réel travail d'enquête pour appréhender le phénomène du braconnage des tortues marines à Mayotte dans son ampleur et sa complexité. Une telle démarche aurait le double mérite de permettre aux acteurs judiciaires comme aux protecteurs de l'environnement de mieux connaître et comprendre les réalités derrière les carapaces qui s'amoncellent sur les plages, et d'inquiéter d'autres auteurs que ceux qui capturent et tuent l'animal, tout aussi responsables qu'eux de sa destruction et jouissant pourtant d'une impunité totale. Mais pour ce travail, la justice pénale semble manquer de moyens et de volonté, preuve que la considération pour la délinquance environnementale à Mayotte n'est en définitive pas si différente de celle de l'hexagone.

Les critiques que l'on peut adresser sur la manière n'enlève rien néanmoins à la conclusion qui s'impose ici : le juge pénal, avec ses outils que sont le panel de sanctions à sa disposition mais aussi le débat contradictoire et public, contribue à protéger la biodiversité marine à Mayotte. Néanmoins, les profils des condamnés pour des faits relevant du braconnage le montrent, le phénomène ne sera pas endigué par la seule répression pénale, car il est intimement lié à des enjeux de développement du territoire qui impactent eux aussi, et à plus d'un titre, la biodiversité marine.

## **B. Les enjeux de développement de Mayotte et leurs incidences sur la biodiversité marine**

Dans le plus pauvre des départements français, les enjeux de développement sont nombreux. Sur les problématiques variées et complexes que recouvre le terme de « développement », les retards (1) comme les rattrapages (2) ont des impacts différents mais toujours importants sur la biodiversité marine de l'île.

### **1. Les retards de développement préjudiciables à la biodiversité marine**

Par bien des aspects, la situation de Mayotte est comparable à celle d'un pays en voie de développement. Ainsi, pour ne présenter que les critères les plus significatifs que sont le niveau de vie de la population, les taux de mortalité infantile et des femmes et les conditions d'habitat, la situation à Mayotte est en très grand décalage avec les autres territoires français, y compris d'outre-mer<sup>264</sup>. En 2011, la moitié de sa population vivait avec moins de 384 euros par mois et 82% en dessous du seuil de bas revenus déterminé par l'INSEE<sup>265</sup>. En 2016, Mayotte affichait toujours des taux de mortalité infantile et de mortalité des femmes deux à trois fois plus élevés qu'en métropole<sup>266</sup>. En 2017, quatre logements sur dix étaient construits en tôle<sup>267</sup>.

La biodiversité marine est ainsi impactée à Mayotte par des pratiques et des phénomènes intimement liés à ces retards de développement, dont le principal est sans doute la pression démographique exceptionnelle et galopante de l'île. La population a en effet été multipliée par onze en 60 ans<sup>268</sup>. En 2017, l'INSEE recensait 256.500 personnes vivant sur l'île<sup>269</sup>, pour un territoire de 374 km<sup>2</sup>, soit une occupation de plus 685 habitants au km<sup>2</sup>, fortement aggravée par le caractère non constructible et non habitable d'une part significative du territoire du fait de sa topographie.

---

<sup>264</sup> A l'exception de la Guyane, qui connaît une situation de développement comparable à celle de Mayotte, mais leurs dimensions, leurs positions géographiques et leurs histoires respectives, notamment celle de leur intégration au territoire français, très différentes, voir opposées, limitent la pertinence de la comparaison entre les deux départements.

<sup>265</sup> Le seuil de bas revenus est calculé « *par rapport à la médiane de la distribution nationale des niveaux de vie, en retenant le seuil de 60 % du niveau de vie médian* ». INSEE analyse Mayotte, *Enquête budget famille*, n°3, décembre 2014. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1285717/ina\\_03.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1285717/ina_03.pdf)

<sup>266</sup> INSEE flash Mayotte, « Les décès à Mayotte en 2016 », n°68. En ligne :

[https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/3550205/my\\_inf\\_68.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/3550205/my_inf_68.pdf)

<sup>267</sup> INSEE analyses Mayotte, « Evolution des conditions de logement à Mayotte », août 2019, n°18. En ligne :

[https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4202864/my\\_ina\\_18.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4202864/my_ina_18.pdf)

<sup>268</sup> Entre 1968 et 2017.

<sup>269</sup> INSEE première, « A Mayotte près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », février 2019, n°1737. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/3713016/ip1737.pdf>

Mayotte est ainsi le deuxième espace français le plus densément peuplé, derrière les départements d'Île-de-France, et les communes de l'île de Petite-Terre, et leurs 2.700 habitants au km<sup>2</sup>, dépassent en densité la métropole parisienne<sup>270</sup>. Avec un taux de fécondité s'élevant encore en 2018 à 4,7 enfants par femme, la croissance démographique annuelle se maintient à 2,7% et une population comprise entre 440.000 et 760.000 personnes est attendue par l'INSEE en 2050<sup>271</sup>.

La situation démographique actuelle et future du département entraîne une série de conséquences qui ne manquent pas de menacer la protection de la biodiversité marine, autant indirectement, par les pressions anthropiques terrestres (hausse de la pollution des bassins versants, développement urbain rapide et non maîtrisé, déforestation pour des besoins en bois de construction, extension des surfaces agricoles au détriment des espaces naturels entraînant un phénomène d'érosion des sols), que directement sur l'espace marin (augmentation de la pression sur les ressources halieutiques, développement du trafic maritime lié au volume de produits importés, hausse de la présence humaine dans le lagon dans le cadre d'activités de loisirs).

Cette augmentation démographique a d'autant plus d'impacts sur l'environnement qu'elle intervient sur un territoire très largement sous-équipé pour y faire face. Aujourd'hui, seul l'espace urbain du grand Mamoudzou est relié à un système fonctionnel de traitement des eaux usées<sup>272</sup>. Aucune déchetterie accessible aux particuliers n'existe, ce qui conduit à un développement des décharges sauvages accueillant de plus en plus de gros équipements type appareils électroménagers. Pour les professionnels, l'existence d'un unique site de traitement des déchets de chantier, au Nord de Grande-Terre, crée une contrainte économique et temporelle telle pour les entreprises de la construction et du bâtiment qu'on assiste fréquemment à des dépôts sauvages de gravats et d'autres déchets provenant de chantiers trop éloignés du centre de traitement, notamment en Petite-Terre. S'agissant des déchets des ménages, si le tri sélectif existe depuis quelques années à Mayotte, la filière de traitement sur place se limite à une entreprise de recyclage, non fonctionnelle actuellement, qui n'en traite qu'une infime partie. L'immense majorité des déchets récoltés finissent ainsi, même lorsqu'ils ont fait l'objet d'un tri en amont, dans un des deux grands centres d'enfouissement des déchets de l'île.

---

<sup>270</sup> *Ibid.*

<sup>271</sup> INSEE analyse Mayotte, « La population de Mayotte à l'horizon 2050 », juillet 2020, n°26. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4211303/my\\_inf\\_91.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4211303/my_inf_91.pdf)

<sup>272</sup> ALI Chamsudine, « Mayotte est en retard en matière d'assainissement, la population en subit les conséquences », *Mayotte première*, 08 janvier 2019. En ligne : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/mayotte-est-retard-matiere-assainissement-population-subit-consequences-667727.html> ; Agence Française de développement, Améliorer le système d'assainissement de Mayotte, projet du 10 juin 2016 au 10 juin 2018, <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/ameliorer-le-systeme-dassainissement-de-mayotte?origin=https://www.afd.fr/fr/page-region-pays/mayotte>

Une dernière petite portion des déchets quitte Mayotte et est acheminée vers la métropole pour y être recyclée ce qui représente également un impact considérable, surtout lorsque l'on sait que 80% de ces déchets proviennent de biens initialement importés de la métropole.

La protection de la biodiversité passe aussi par la sensibilisation de la population, sensibilisation qui s'appuie principalement sur l'éducation, surtout sur un territoire dans lequel 50% de la population est âgée de moins de 20 ans. Là encore, les retards de Mayotte sur ce point constituent un frein préjudiciable à la préservation de l'environnement puisque la population est encore largement sous-instruite. Ainsi, en 2012, trois personnes sur dix habitant Mayotte n'avait jamais été scolarisées et quatre sur dix étaient en grande difficulté à l'écrit<sup>273</sup>, tandis qu'en 2014 trois mahorais sur quatre étaient sans diplôme<sup>274</sup>.

A défaut de pouvoir prétendre à l'exhaustivité sur une question si vaste et si complexe que les retards de développement à Mayotte et leurs impacts sur la biodiversité marine, il nous semble intéressant de prendre l'exemple d'une pratique locale qui permet d'illustrer la problématique : celle du lavage du linge en rivière. A Mayotte les lavandières qui se retrouvent de façon régulière à la rivière pour y nettoyer le linge de toute la famille sont toujours nombreuses.

Les causes sont multiples : majorité de foyers dépourvus de machine à laver le linge, absence de raccordement des logements à un système d'approvisionnement en eau, pénurie de la ressource halieutique entraînant des coupures d'eau fréquentes, attachement à une tradition favorisant le lien social et les échanges. Il existe également une pratique, quoique moins répandue et plus déclinante, de lavage de voitures dans les mêmes espaces. La difficulté principale réside dans le fait que ces pratiques sont réalisées aujourd'hui avec les produits particulièrement toxiques, qui sont aussi les moins chers du marché, que sont les lessives industrielles et l'eau de javel. L'utilisation de ces produits directement dans la rivière conduit à une importante pollution, non seulement chimique mais aussi physique, puisqu'il est observé que les lieux de nettoyage sont aussi les lieux d'abandon des contenants de produits et vêtements usés. Cette pollution aboutie inévitablement jusqu'au lagon, où la rivière se déverse, et impacte fortement la biodiversité marine. Les pouvoirs publics, conscients de ces impacts, travaillent depuis des années sur des façons d'endiguer cette pratique, sans grand succès à ce jour<sup>275</sup>.

---

<sup>273</sup> INSEE Mayotte Info, « Quatre jeunes sur dix en grande difficultés à l'écrit à Mayotte », n°70, février 2014. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1291829/infos70.pdf>

<sup>274</sup> INSEE flash, « Formations et emplois en 2014 », novembre 2015. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1300733/my\\_inf\\_21.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1300733/my_inf_21.pdf)

<sup>275</sup> Préfecture de Mayotte, « Etude de solutions alternatives au lavage du linge en rivière à Mayotte », mai 2013. En ligne :

Si deux laveries solidaires existent aujourd'hui à Mayotte, elles ont été créées et sont gérées par une association locale qui n'a nullement les capacités de développer cette initiative et de la rendre aussi accessible qu'il serait nécessaire pour créer une réellement alternative aux pratiques actuelles. Dans une volonté de « durcir le ton » à l'égard de ces pratiques jusqu'alors largement tolérées, le parquet du Mamoudzou a convoqué, en janvier 2019, vingt-cinq lavandières pour un rappel à loi collectif utilisé comme moyen de sensibilisation<sup>276</sup>. La pratique a malgré tout toujours court aujourd'hui et démontre les limites des outils règlementaires, qui existent bel et bien ici<sup>277</sup>, lorsque l'absence d'alternative à une pratique illégale et polluante rend sa répression délicate, voir illégitime.

Si ces retards de développement ont des impacts négatifs sur la biodiversité marine, c'est également le cas, et parfois de façon bien plus déterminante, des efforts de rattrapage de ces retards.

## 2. Les rattrapages de développement préjudiciables à la biodiversité marine

Nous venons de le voir, Mayotte est, à bien des égards, dans une situation comparable à celle d'un pays en voie de développement comme ceux qui partagent son espace régional. Pour autant, Mayotte est aussi une part intégrante du territoire de la cinquième puissance mondiale et bénéficie à ce titre d'investissements et de moyens financiers, humains et techniques qui la place dans une situation très différente de ses voisins et, en définitive, très singulière à l'échelle mondiale. Aux côtés des retards de développement que l'île accuse et qu'on vient de présenter brièvement, on assiste également sur le territoire à un déploiement d'efforts en faveur du développement de Mayotte visant les standards français. Si ces efforts correspondent à une attente bien légitime et compréhensible des habitants de Mayotte, ils sont néanmoins de nature à créer sur l'environnement et la biodiversité du territoire des impacts nouveaux et parfois colossaux.

---

[https://www.pseau.org/outils/ouvrages/prefecture\\_de\\_mayotte\\_etude\\_de\\_solutions\\_alternatives\\_au\\_lavage\\_du\\_linge\\_en\\_riviere\\_a\\_mayotte\\_2013.pdf](https://www.pseau.org/outils/ouvrages/prefecture_de_mayotte_etude_de_solutions_alternatives_au_lavage_du_linge_en_riviere_a_mayotte_2013.pdf)

<sup>276</sup> Y.D, « Le lavage en rivière, une pratique illégale qui manque d'alternative ? », *Le journal de Mayotte*, 28 janvier 2019. En ligne : <https://lejournaldemayotte.yt/2019/01/28/le-lavage-en-riviere-une-pratique-illegale-qui-manque-dalternatives/>

<sup>277</sup> L'article L.216-6 du code de l'environnement puni de deux d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende le fait de « jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles [...], directement ou indirectement une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune ». L'article précise que les mêmes peines sont applicables « au fait de jeter ou d'abandonner des déchets en quantité importante dans les eaux superficielles ».

Parmi ces phénomènes de rattrapages préjudiciables à la biodiversité marine on citera le développement urbain, qui ne peut avoir majoritairement lieu, sur une île volcanique très découpée comme Mayotte, que sur le littoral, et qui est sans doute le plus préoccupant du fait de son ampleur, de sa rapidité et du peu de prise en compte des impacts environnementaux avec lequel il est conduit actuellement.

Le développement du port de Longoni, et du trafic maritime à destination de Mayotte doit également interpeller. Le trafic de marchandises (hydrocarbures compris) a en effet déjà progressé de 62% entre 2006 et 2015<sup>278</sup> et les ambitions affichées visent clairement à l'augmenter encore davantage. La Cour des comptes écrit par exemple en octobre 2017 au sujet du port de Longoni qu'il « dispose d'une position favorable dans le canal du Mozambique ; il offre un des meilleurs tirants d'eau de la sous-région. De par son appartenance à la France, Mayotte bénéficie d'une plus forte stabilité institutionnelle que les autres territoires de la région. Ces caractéristiques sont propices au développement du transbordement de conteneurs depuis des navires long-courriers vers des caboteurs à destination d'autres ports »<sup>279</sup>. Cette montée en puissance passée, en cours, et à venir du trafic maritime impacte bien entendu fortement la biodiversité marine, augmentant la pollution, notamment sonore, de l'espace marin, y compris au sein du lagon, les risques de collision avec la faune qui représentent déjà une des premières causes de décès des tortues et mammifères marins recensés par le REMMAT<sup>280</sup>, les importations d'espèces exotiques envahissantes par le transport et le déversement des eaux de ballast des navires et le risque d'une pollution majeure par déversement d'hydrocarbures qui aurait des conséquences absolument catastrophiques à Mayotte<sup>281</sup>.

Au rang des rattrapages de développement, on notera également que la hausse des revenus et l'amélioration des conditions de vie d'une partie de la population de l'île s'accompagnent par ailleurs d'une hausse de la consommation et surtout une évolution vers des modes de consommation de moins en moins durables.

---

<sup>278</sup> Cour des comptes, *Le port de Longoni*, référé n°P17-489, 16 octobre 2017, 4 p. En ligne : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/41126>

<sup>279</sup> *Ibid*, p.1.

<sup>280</sup> REMMAT, Synthèse pluri-annuelle 2011-2015, *op. cit.*, p. 1.

<sup>281</sup> Si un déversement important d'hydrocarbures en mer et particulièrement à proximité d'un littoral est toujours une catastrophe écologique, des facteurs propres à Mayotte contribueraient à aboutir, dans une telle hypothèse, à un bilan particulièrement alarmant, notamment : le découpage très marqué du littoral, composé de nombreuses baies et chenaux, l'absence d'équipement sur place permettant de pomper les hydrocarbures et l'impossibilité subséquente d'agir rapidement, et les écosystèmes présents dans le lagon, particulièrement vulnérables à ce type de pollution.

La consommation des ménages a ainsi doublé en seulement six ans, entre 2005 et 2011<sup>282</sup>, tandis que depuis 2018 les transports constituent le 2<sup>ème</sup> poste de dépenses des ménages mahorais, ce qui révèle, dans le contexte d'un territoire dépourvu de tout transport public à l'exception de la barge reliant Petite Terre et Grande Terre, l'importante augmentation de l'équipement en voitures des ménages non-pauvres<sup>283</sup>. Le trafic routier dans et autour de l'agglomération de Mamoudzou est d'ailleurs aujourd'hui totalement saturé.

Bien d'autres sujets de rattrapages de développement préjudiciables aux fragiles écosystèmes marins de l'île pourraient être évoqués ici<sup>284</sup>. Il nous a néanmoins semblé, comme pour la question des retards de développement, que choisir une bonne illustration était la meilleure manière de cerner et présenter les enjeux dont il est question ici.

Nous terminerons donc notre propos par une brève présentation du projet d'agrandissement de la piste d'atterrissage et de décollage de l'aéroport de Mayotte, dit « projet de la piste longue ».

Mayotte est dotée d'un aéroport international, l'aéroport de Dzouadzi, en réalité situé au sein de la commune de Pamandzi, au Sud de l'île de Petite-Terre. Le trafic aérien actuel est majoritairement composé de vols en provenance et à destination de La Réunion et de la métropole, et d'une desserte de destinations régionales. La piste d'atterrissage et de décollage des avions mesure 1.930 mètres<sup>285</sup>, ce qui en fait l'une des plus courtes du monde accueillant des long-courriers. Cette taille restreinte constitue une contrainte importante pour les gros-porteurs. Elle impose en effet aux compagnies aériennes de former spécialement leurs pilotes à la maîtrise des manœuvres sur cette piste mais surtout de faire des escales à La Réunion ou à Nairobi, à certaines périodes de l'année où les vents ne sont pas favorables, pour faire le plein de kérosène, la taille de la piste mais aussi des obstacles situés dans son axe Nord<sup>286</sup>, ne leur permettant pas de décoller à pleine-charge. Une piste rallongée, atteignant 2.600 mètres<sup>287</sup>, permettrait une liaison directe avec la métropole tout au long de l'année. Les effets attendus d'une piste longue sont multiples. Les défenseurs du

---

<sup>282</sup> INSEE analyse Mayotte, décembre 2014, Enquête budget famille, *op. cit.*

<sup>283</sup> INSEE analyse Mayotte, « Enquête budget de famille 2018 », n°24, juillet 2020. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4622187/my\\_ina\\_24.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4622187/my_ina_24.pdf)

<sup>284</sup> On pense par exemple au développement économique, avec plus de 1.000 nouvelles entreprises créées sur le territoire chaque année et une hausse constante du PIB, ou encore au développement touristique, secteur concentrant de nombreux investissements et qui a connu une forte hausse en 2017, même si son ampleur reste très limitée en comparaison avec d'autres départements d'outre-mer tels que La Réunion ou les îles antillaises.

<sup>285</sup> Conseil général des Ponts et Chaussées, *Développement de l'aéroport de Mayotte*, Rapport final, n°5503-01, septembre 2007, 58 p. En ligne : [https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0004971/005503-01\\_Rapport-final.pdf](https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0004971/005503-01_Rapport-final.pdf)

<sup>286</sup> Une mosquée puis une colline, situées toutes deux aux abords de la piste et dans son axe, imposent aux avions de prendre de la hauteur très rapidement après le décollage lorsqu'ils partent cap au Nord. *Ibid*, p.8.

<sup>287</sup> *Ibid*, p. 5.

projet estime qu'elle permettra à de nouvelles compagnies aériennes de desservir Mayotte et espèrent ainsi que le jeu de la concurrence, quasiment inexistant aujourd'hui<sup>288</sup>, aboutisse à une baisse des prix des billets, aujourd'hui très élevés<sup>289</sup>. De nombreuses retombées perçues comme positives pour Mayotte sont ainsi attendues de ce projet : désenclavement vis-à-vis de la métropole facilitant les échanges de personnes comme de marchandises et développement économique et touristique de l'île notamment.

Une hausse de 15% du trafic est espérée après réalisation des travaux<sup>290</sup>. Le projet fait l'objet de débats et d'études de faisabilité depuis une quarantaine d'années<sup>291</sup>. Dans cet intervalle, d'importants travaux visant à élargir et allonger la piste ont déjà été réalisés<sup>292</sup>, mais se sont rapidement avérés, dès le début des années 2000, insuffisants pour s'adapter aux besoins des nouveaux aéronefs.

Le dévoilement des nouveaux projets d'allongement de la piste en 2011 a suscité de vives réactions de la part des associations locales de préservation de l'environnement<sup>293</sup> mais également du Comité français de l'UICN<sup>294</sup>. Le projet présenté impliquait en effet la construction d'une nouvelle portion de piste dans le lagon, sur le récif barrière qui ceinture l'île de Petite-Terre, pour un montant total estimé à 300 millions d'euros. Un tel projet ne pouvait qu'être dévastateur pour la biodiversité marine de la zone, l'une des plus riches de Mayotte, qui compte non seulement des kilomètres de récifs coraliens, mais également de nombreux herbiers marins, sites de reproduction et de nurserie d'un grand nombre d'espèces protégées, notamment et au moins partiellement, les derniers individus de la population locale de dugongs<sup>295</sup>.

---

<sup>288</sup> Deux compagnies aériennes seulement assurent la liaison entre Mayotte et la métropole : Kenyan Airlines et Air Austral.

<sup>289</sup> Un billet aller-retour entre Mayotte et la métropole coûte entre 700 et 1.800 euros selon la période.

<sup>290</sup> Aéroport de Mayotte, 2010, Le projet de piste longue, 22 p.

<sup>291</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>292</sup> Un prolongement de la piste à 1.930 mètres a été réalisée dans le lagon côté Sud en 1995. *Ibid*, p.10.

<sup>293</sup> France Nature environnement et Les Naturalistes de Mayotte, *Mayotte : projet de piste d'aéroport dans le Parc Naturel Marin*, Communiqué de presse 3 mars 2011. En ligne : <https://www.fne.asso.fr/communiqués/mayotte-projet-de-piste-da%C3%A9roport-dans-le-parc-naturel-marin>

<sup>294</sup> Comité français de l'UICN, *Extension de la piste d'aéroport de Mayotte*, Avis, 27 juin 2011. En ligne : <https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/08/Extension-de-la-piste-d-aeroport-de-Mayotte.pdf>

<sup>295</sup> Les *Dugong dugon*, après avoir été présents en nombre à Mayotte durant des décennies ont vu leur population réduite au minimum sous l'effet d'une pêche traditionnelle intensive, la portant aujourd'hui à une estimation de 5 à 10 individus, insuffisante pour assurer la pérennité de la sous-espèce, qui est ainsi considérée par l'UICN comme éteinte à l'échelle de Mayotte.

Au-delà de l'emplacement de la piste envisagé, le projet impliquait également un arasement de deux collines, afin de fournir les matériaux nécessaires à sa construction, et enfin et surtout l'immersion de trois millions de mètres-cubes de déblais qui n'aurait pu qu'entraîner un envasement conséquent, de nature à provoquer l'asphyxie des coraux, d'une vaste zone du lagon, s'étendant notamment jusqu'à la RNN de l'îlot M'Bouzi<sup>296</sup>. Ces impacts majeurs ont d'ailleurs été reconnus par l'État qui, dans une décision de 2012 visant à affirmer sa volonté de poursuivre le projet, reconnaissait néanmoins que « *le prolongement de la piste actuelle semble impacter fortement le lagon* »<sup>297</sup>.

Après être demeuré en suspend plusieurs années, le projet a été relancé par la visite officielle à Mayotte d'Emmanuel Macron en 2019 qui a affirmé dès son arrivée sur le territoire « *j'ai compris que la piste était courte donc oui, on le fera* »<sup>298</sup>. En février 2020, le préfet de Mayotte a annoncé la relance du projet par la création d'un comité de pilotage chargé de son suivi<sup>299</sup>. Les détails du nouveau projet ne sont pas connus à ce jour. Le préfet a néanmoins déclaré à la presse que les services de l'État se mobilisaient pour la préparation d'un dossier « *solide* », « *qui résisterait éventuellement à la décision d'un juge* »<sup>300</sup>. L'idée que les porteurs du projet se préparent à une confrontation judiciaire avec les associations de défense de l'environnement n'augure malheureusement rien de bon sur la question de l'ampleur de l'impact de cette nouvelle version du projet sur la biodiversité marine de Mayotte. Les interminables débats autour de ce projet de piste longue pour l'aéroport de Mayotte illustrent ainsi parfaitement le coût pour l'environnement que peut impliquer la volonté, certes compréhensible mais pas toujours raisonnée, d'un développement économique calqué sur un modèle occidental qui montre depuis plusieurs dizaines d'années déjà combien il est destructeur.

Les enjeux du développement et ceux de la protection de l'environnement en général, et de la biodiversité en particulier, sont intimement liés. C'est le cas dans tous les pays du monde, on vient de voir que c'est le cas à Mayotte. Cette dynamique d'impacts croisés, entre ceux causés par les retards de développement et la précarité de la population et ceux impliqués par un développement économique rapide, ne peut être mieux illustrée à Mayotte que par une problématique au cœur du sujet de la biodiversité marine : la pêche.

---

<sup>296</sup> France Nature environnement et Les Naturalistes de Mayotte, *Mayotte : projet de piste d'aéroport dans le Parc Naturel Marin*, *op. cit.*

<sup>297</sup> Décision du 7 mai 2012 prise par l'État sur le principe et les conditions de la poursuite du projet de piste longue adaptée aux vols long-courrier de l'aéroport de Mayotte, JORF du 10 mai 2012, texte n°185. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025838766&categorieLien=id>

<sup>298</sup> « Mayotte : un comité de pilotage relance le projet de la piste longue de l'aéroport », *Ouverture première*, 1<sup>er</sup> février 2020. En ligne : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte-comite-pilotage-relance-projet-piste-longue-aeroport-795745.html>

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> *Ibid.*

Coexistent à Mayotte deux types de pêcheries que tout oppose *a priori* : une des plus modernes du monde, celle pratiquée par de gigantesques navires thoniers étrangers au large, au sein de la ZEE de Mayotte, et la pêche traditionnelle, pratiquée à pied ou en pirogue, pas toujours motorisée, dans le lagon, et ses abords immédiats. L'une et l'autre impactent fortement les équilibres écosystémiques marins, chacune à leur manière<sup>301</sup>, l'une et l'autre s'impactent entre elles, et l'une comme l'autre doit être encadrée pour éviter de n'épuiser totalement le milieu. Cette superposition de deux modes de pêche reflétant deux modèles de société apparemment opposés mais cherchant à s'harmoniser pour construire un avenir commun révèle comme nulle autre l'identité de Mayotte, terre et mer de contrastes et d'espoirs.

---

<sup>301</sup> La comparaison, sur le plan des impacts, entre les deux méthodes de pêche peut apparaître surprenante et non pertinente. Elle nous paraît pourtant justifiée, sans minimiser l'impact de la pêche industrielle, par le fait que la pêche aux thons du large est l'une des plus encadrée au monde, que la réglementation qui s'y applique s'appuie sur un niveau de connaissance satisfaisant des stocks de poissons disponibles et qu'elle s'exerce dans des zones où la biodiversité ne présente pas les mêmes vulnérabilités qu'au sein du lagon. La pêche s'exerçant au contraire dans de ce dernier et ses abords implique certes des méthodes bien moins impactantes, mais le nombre des embarcations, la fréquence de leurs départs et surtout l'absence, à ce jour, de comptabilisation des stocks de poissons disponibles et de leurs capacités de régénération fait craindre un impact disproportionné de l'activité sur le milieu. Cette crainte semble malheureusement confirmée par les témoignages des pêcheurs traditionnels qui s'inquiètent depuis déjà une dizaine d'années d'une diminution de la ressource et de son accessibilité, la rareté des prises les conduisant à partir toujours plus loin, jusque sur les bancs de la Zelée et du Geyser, au large de la barrière récifale Nord-Est de Mayotte. ABOUTOIH I Laoumi et autres, La pêche à pied à Mayotte : la pratique des pêches traditionnelles, Agence des aires marines protégées, mars 2010 33 p. En ligne : <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins/mayotte/Documents/La-peche-a-pied-a-Mayotte/La-pratique-des-peches-traditionnelles>

## CONCLUSION

Le ministère de l'intérieur, dans un dossier consacré à Mayotte en 2018 a présenté le territoire comme « *le département de tous les défis* »<sup>302</sup>. Le présent travail tend certainement à démontrer la pertinence de cette qualification. De défis, certes, Mayotte ne manque pas. Des défis juridiques pour rendre lisible, cohérent et pertinent le droit en vigueur, aux défis de développement, pour inventer un modèle durable et trouver un équilibre entre des antagonismes exacerbés par les nombreuses contraintes qui se concentrent sur l'archipel. Sa biodiversité marine, d'une extrême richesse mais non moins extrême fragilité, a besoin que ces défis soient relevés. Dans une volonté d'y contribuer à notre niveau, nous proposons ici de présenter sous forme de recommandations les conclusions auxquelles notre travail nous a permis d'aboutir.

La protection de la biodiversité marine nous paraîtrait ainsi pouvoir être améliorée par les actions suivantes :

**1. Abroger l'article L.651-1 du code de l'environnement prévoyant le contreseing du ministre en charge de l'outre-mer pour l'application des arrêtés ministériels relevant du code de l'environnement**

**2. Actualiser le titre cinquième du code de l'environnement consacré aux dispositions applicables à Mayotte**<sup>303</sup>

La reprise au cas par cas de toutes les dispositions qu'il contient permettrait de les rendre plus conformes à l'actuel statut de Mayotte et plus lisibles.

**3. Refondre le régime juridique de protection des espèces menacées applicable à Mayotte**

Une reprise de l'ensemble des dispositions juridiques applicables à la question permettrait d'identifier les vides juridiques et les corriger, en visant un régime final cohérent. On pourra s'appuyer pour ce faire sur le modèle du régime de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

---

<sup>302</sup> [https://www.interieur.gouv.fr/fr/Archives/Archives-des-dossiers/2018-Dossiers/Mayotte-le-departement-de-tous-les-defis#111242\\_children](https://www.interieur.gouv.fr/fr/Archives/Archives-des-dossiers/2018-Dossiers/Mayotte-le-departement-de-tous-les-defis#111242_children)

<sup>303</sup> Mesure que les commentatrices du code appellent elles-mêmes de leurs vœux depuis plusieurs années. CANS Chantal et MAKOWIAK Jessica, Annotations et commentaires de la 22<sup>ème</sup> éditions du code de l'environnement, *op. cit.*, p.1319.

Ce travail serait également l'occasion d'une actualisation de la liste des espèces marines protégées à Mayotte se fondant notamment sur les données écologiques fournies par l'UICN (la liste des coraux constructeurs en danger à Mayotte a par exemple été publiée en juin 2020<sup>304</sup>).

**4. Se saisir du nouvel outil que représente l'APHN et envisager concomitamment la création de nouveaux APB**

Notamment pour compléter des mesures de gestion et des programmes visant des espèces tels que les programmes de protection des tortues marines, du dugong ou encore du crabier blanc.

**5. Mettre en place des outils règlementaires et conventionnels de protection des espaces dans certaines zones en complément du PNMM**

Plusieurs outils pourraient être envisagés selon les enjeux identifiés : la création d'un parc national pour renforcer la protection de zones dans lesquelles la préservation foncière n'est pas suffisante, la création d'une réserve naturelle nationale sur une zone à fort enjeux subissant des pressions croissantes, telles que le littoral Nord-Est de Petite-Terre ou l'îlot M'Tsamboro.

**6. Permettre l'application à Mayotte du réseau de protection Natura 2000 ou créer un réseau équivalent adapté aux spécificités locales**

**7. Envisager le classement d'une ou plusieurs zones comme réserves de biosphère**

Les zones choisies pourraient opportunément cibler des espaces, y compris terrestres, sur lesquelles s'exercent des activités traditionnelles impactant le milieu, en lien avec des problématiques de développement.

**8. Remettre à l'ordre du jour le projet d'inscription du lagon comme site classé au patrimoine mondial de l'UNESCO**

---

<sup>304</sup> UICN, « Liste rouge des espèces menacées en France – Coraux constructeurs de récifs de La Réunion, de Mayotte et des Îles Éparses », juin 2020.

**9. Renforcer la préservation du site de la vasière des Badamiers en le dotant d'une protection réglementaire**

Cette protection règlementaire pourrait prendre différentes formes : APB, APHN ou RNN.

**10. Mener un travail approfondi d'enquête judiciaire sur la problématique du braconnage des tortues marines**

**11. Evaluer la ressource halieutique dans le lagon et ses capacités de régénération et fixer en fonction de cette évaluation des quotas sur les stocks pour la pêche professionnelle à l'intérieur du lagon**

**12. Renoncer au projet de piste longue de l'aéroport**

Au-delà de ces mesures concrètes qui nous paraîtraient aller dans le sens d'une meilleure utilisation des outils juridiques de protection de la biodiversité marine, ou de leur création lorsqu'ils font défaut, nous pensons qu'il s'agit également de changer de perspective. Cesser de percevoir Mayotte comme un territoire en retard devant à tout prix « rattraper » la métropole et les autres territoires d'outre-mer en empruntant les mêmes chemins. Regarder les contraintes qui s'exercent sur le territoire non plus comme des obstacles à contourner mais comme des moyens pour faire du territoire un laboratoire d'expérimentations d'outils de transition écologique dont nous aurons bientôt besoin partout. L'échelle offerte par Mayotte et les caractéristiques qui lui sont propres permettent précisément d'y être bien plus ambitieux que sur d'autres espaces.

Depuis le mois de mai 2018, Mayotte est très régulièrement secouée par des séismes d'ampleur modérée. Des recherches ont récemment permis d'établir la cause du phénomène : une activité volcanique sous-marine à une cinquantaine de kilomètres à l'Est de l'île de Petite-Terre<sup>305</sup>. Le phénomène a eu pour conséquence d'accélérer considérablement l'affaissement de cette dernière dans le lagon. La petite île s'est ainsi enfoncée de 15 centimètres en une seule année. Si nous ne sommes pas en présence d'un processus de montée des eaux mais face à phénomène d'affaissement de la terre, le résultat est similaire : la profondeur de la colonne d'eau augmente.

---

<sup>305</sup> <https://www.brgm.fr/actualite/essaim-seismes-mayotte-connaissance-phenomene-se-precise>

Ce phénomène inédit va permettre à des chercheurs du monde entier d'étudier la résilience des coraux et des écosystèmes sous-marins face à une telle modification du milieu. Voilà que Mayotte pourrait devenir un laboratoire de l'évaluation de l'impact sur la biodiversité marine de la montée des eaux qu'engendre et va continuer d'engendrer partout dans le monde, le réchauffement climatique.

## **TABLE DES ANNEXES**

Annexe n° 1 : Situation géographique de Mayotte

Annexe n°2 : Les récifs coraliens, les passes et les îlots de Mayotte

Annexe n°3 : Situation géographique de la réserve naturelle nationale de l'îlot M'bouzi

Annexe n°4 : La Lagune d'Ambato (Nord-Ouest de Grande Terre)

Annexe n°5 : La plage de Papani (Nord-Est de Petite Terre)

Annexe n°6 : Délimitation du Parc naturel marin de Mayotte

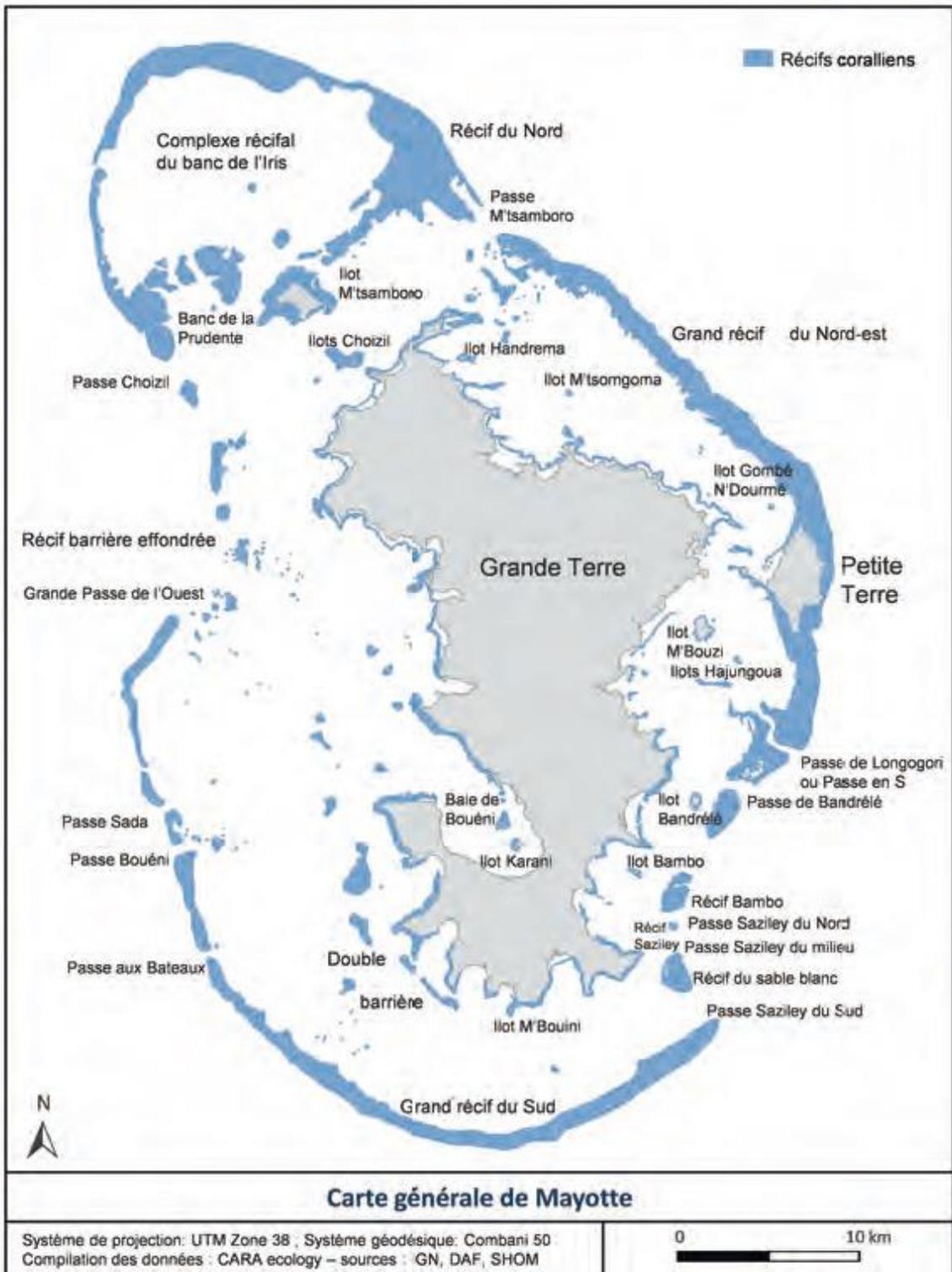
Annexe n°7 : La vasière des Badamiers (Ouest de Petite Terre)

Annexe n°1 : Situation géographique de Mayotte



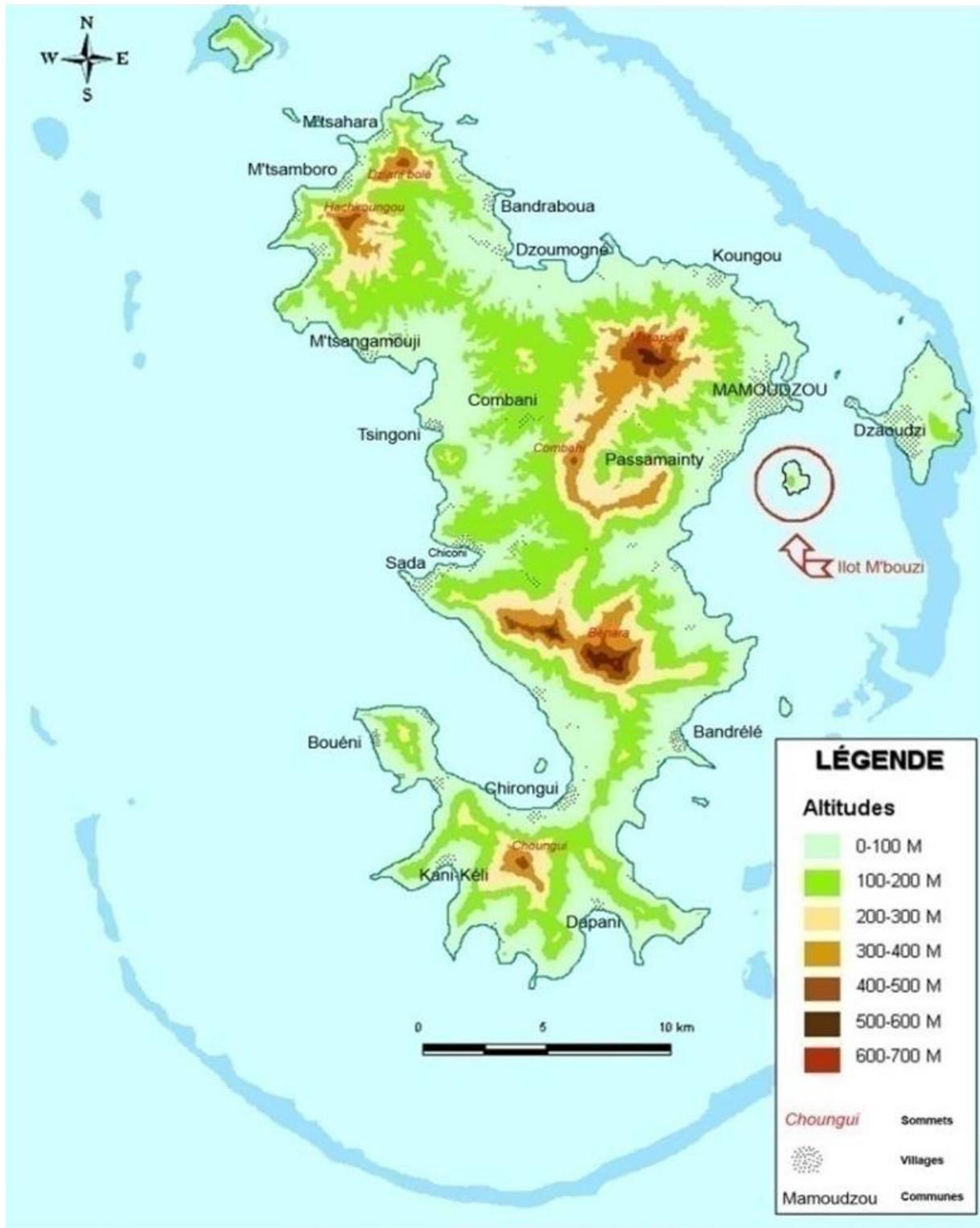
Source : Schéma d'aménagement régional de Mayotte (SAR), cahier de clauses techniques particulières.

Annexe n°2 : Les récifs coralliens, des passes et des îlots de Mayotte



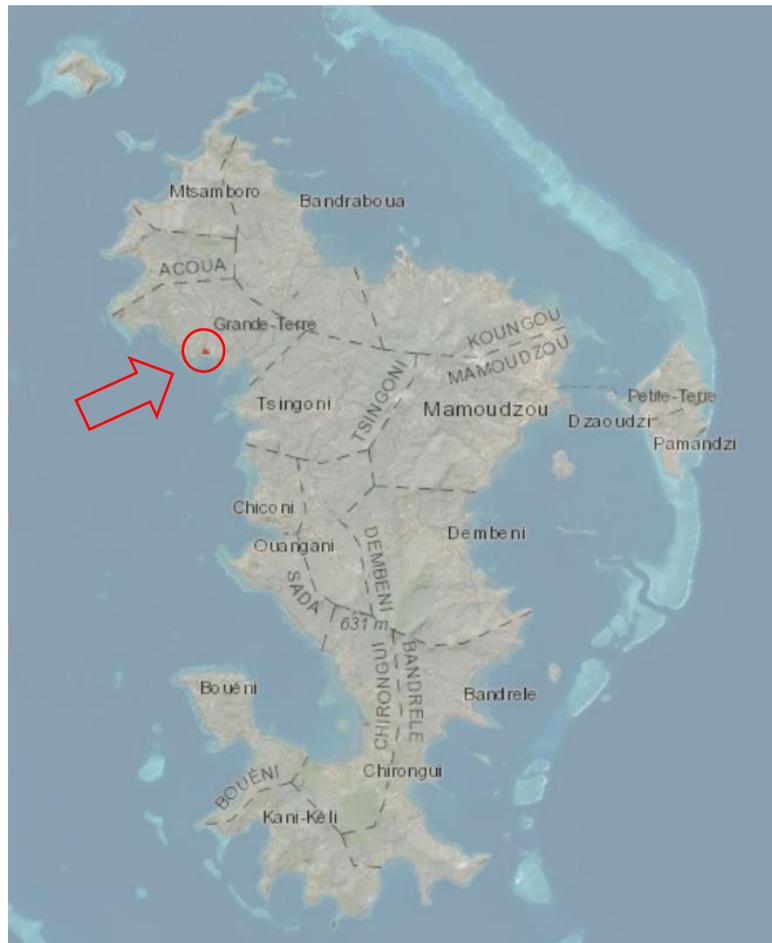
Source : Plan sur les territoires français du Sud-Ouest de l'Océan Indien 2015-2020

Annexe n°3 : Situation géographique de la réserve naturelle nationale de l'îlot M'bouzi



Source : Plan de gestion 2013 – 2017 de la RNN

Annexe n°4 : La lagune d'Ambato (Nord Ouest de Grande Terre)

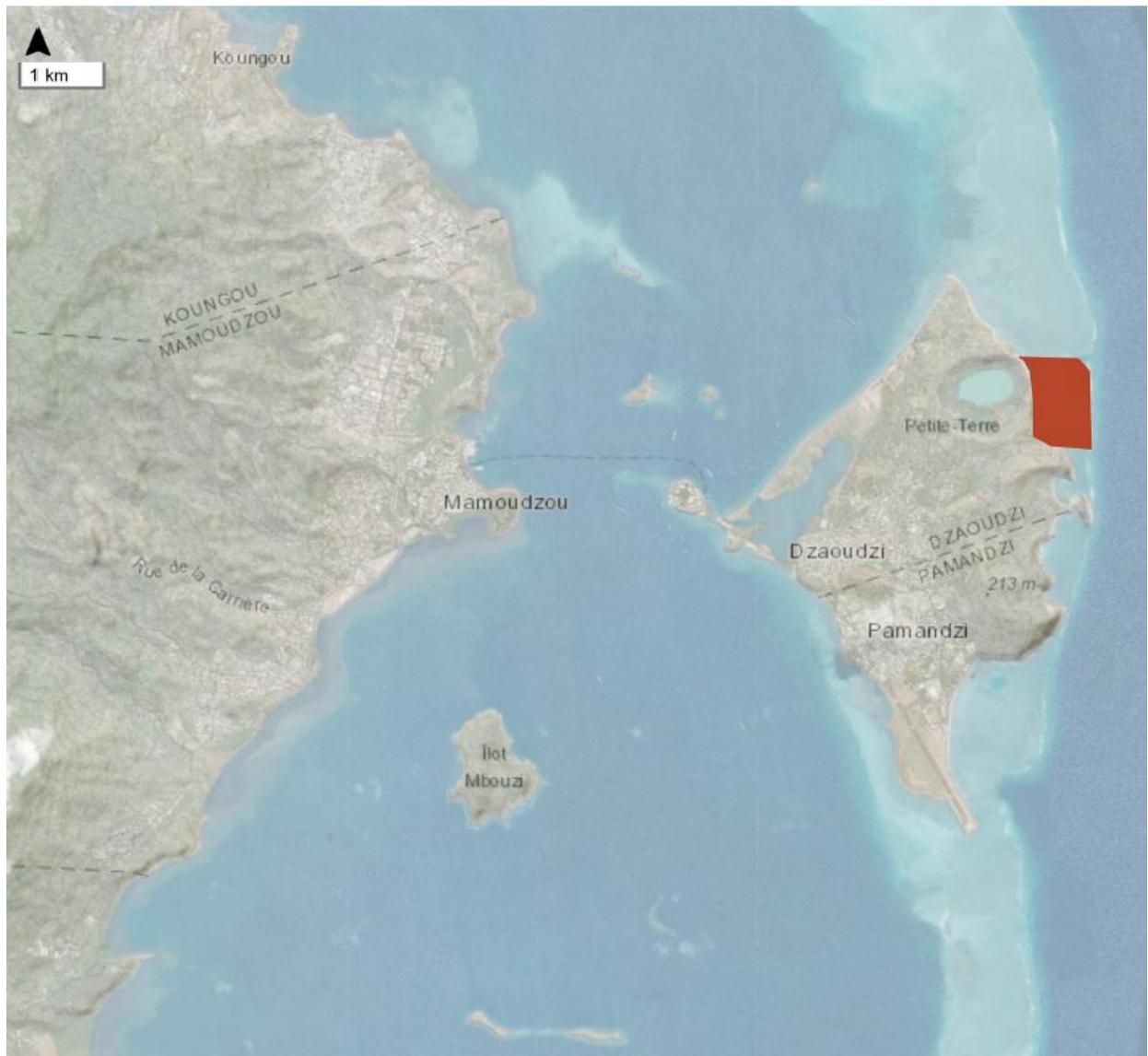


Source : Outil de visualisation géographique du site internet de l'INPN



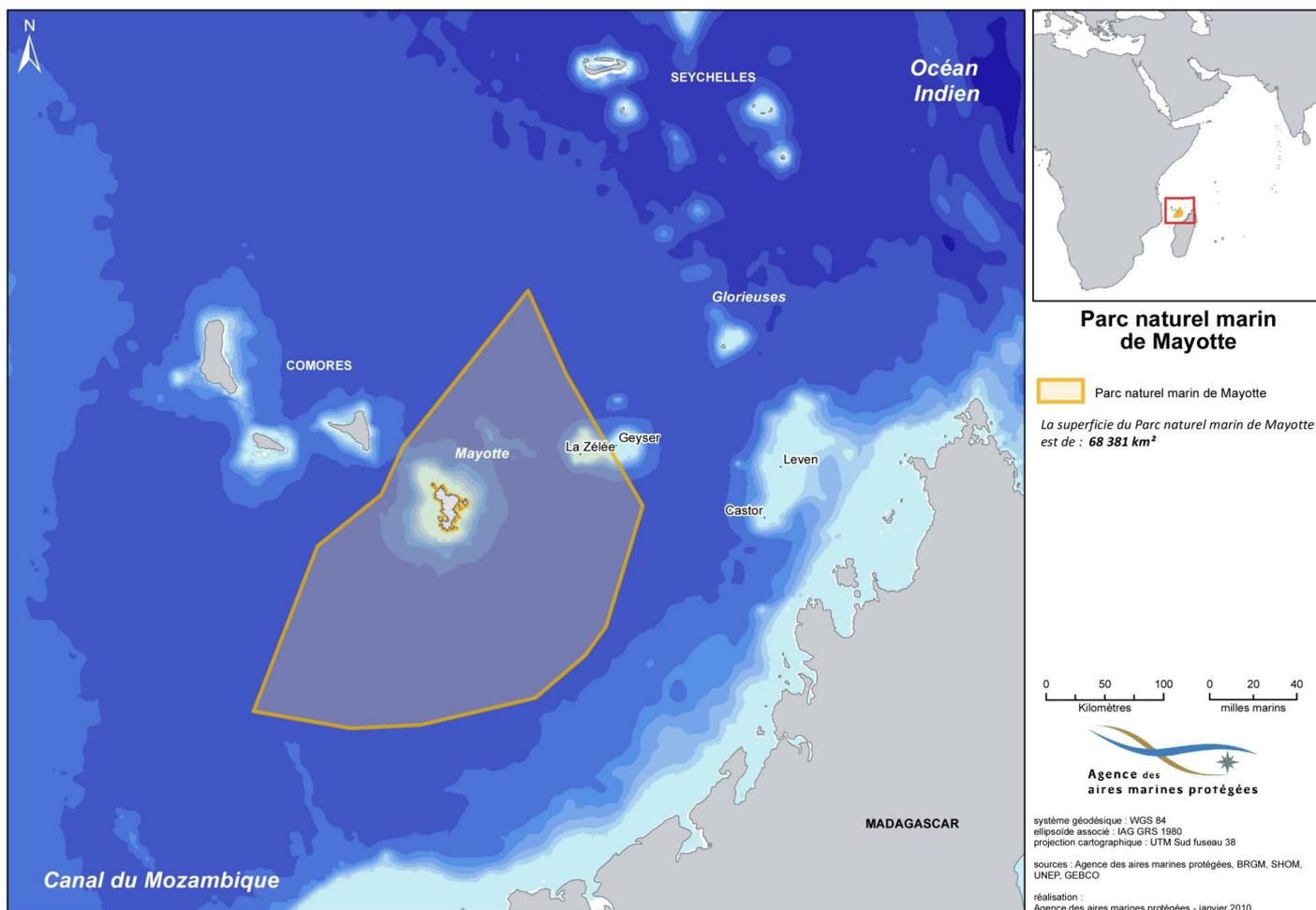
Source : Beretti Lara, « La question de la participation des acteurs locaux dans le processus de mise en place du parc naturel marin de Mayotte (France) ». Géographie. Université de La Rochelle, 2012. p.107

Annexe n°5 : La plage de Papani (Nord-Est de Petite-Terre)

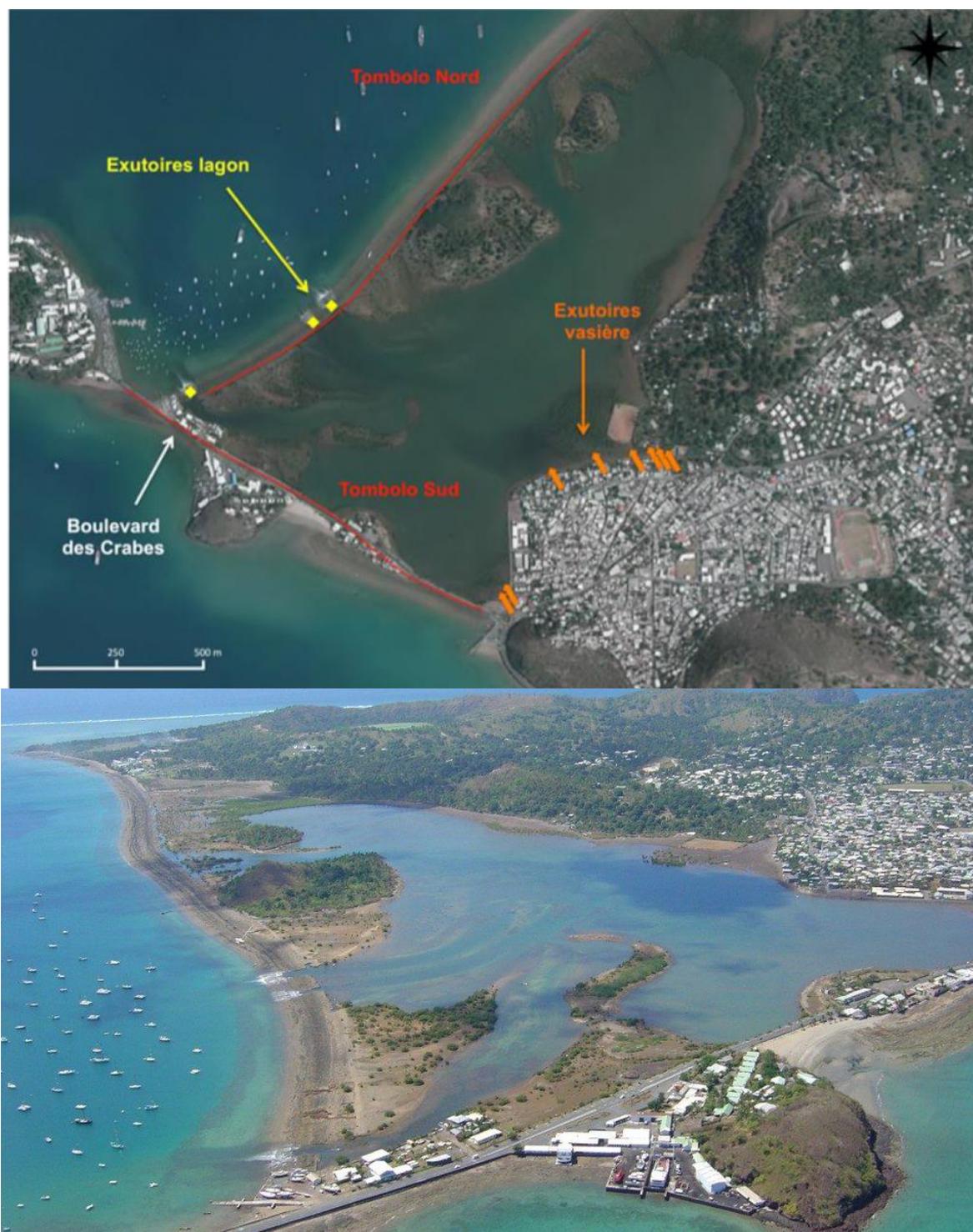


Source : Visualiseur cartographique de l'INPN.

## Annexe n°6 : Délimitation du Parc naturel marin de Mayotte



Annexe n°7 : La vasière des Badamiers (Ouest de Petite-Terre)



Source : pôle-relais zones humides tropicales. <https://www.pole-tropical.org/zones-humides-doutre-mer/atlas-regional/mayotte-2/vasiere-des-badamiers/>

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Glossaire

- Glossaire *GeoConfluences*, ENS Lyon, mars 2017. En ligne : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire>

### 2. Manuels, ouvrages et thèses

- BERETTI Lara, *La question de la participation des acteurs locaux dans le processus de mise en place du parc naturel marin de Mayotte (France)*, thèse, Université de La Rochelle, 2012. 442 p. En ligne : <https://www.semanticscholar.org/paper/La-question-de-la-participation-des-acteurs-locaux-Beretti/ca60d5ec8849f1c8cd3f5b55f328be5525204026>
- MERCIER Katherine et LOMELLINI-DERECLLENNE Anne-Claire, *Le droit de l'animal*, L.G.D.J., 1<sup>ère</sup> éd., 2017, 202 p.
- PLANCHET Pascal, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Memento, 1<sup>ère</sup> éd., 2015, 200 p.
- THERVILLE Clara, *Des clichés protectionnistes aux approches intégratives : l'exemple des réserves naturelles de France*, thèse, Université de Bretagne occidentale, 2013. En ligne : [http://www.reserves-naturelles.org/sites/default/files/librairie/these-c-therville\\_2013.pdf](http://www.reserves-naturelles.org/sites/default/files/librairie/these-c-therville_2013.pdf)
- 

### 3. Cours

- BEURIER Jean Michel, « La biodiversité », Université de Limoges, M2 DICE, 2<sup>ème</sup> semestre 2019-2020, option droit international de l'environnement, cours n°5.
- PRIEUR Michel, « L'environnement marin et côtier », Université de Limoges, M2 DICE, 1<sup>er</sup> semestre 2019-2020, option droit international de l'environnement, cours n°2.

### 4. Articles de revues et d'ouvrages juridiques

- BALLORAIN Katia, NIVERT Nirmal, « L'évolution statutaire de Mayotte et les enjeux environnementaux : l'exemple de la protection des tortues marines », *La revue juridique de l'Océan Indien (RJOI)*, 2009, n° spécial « Mayotte 2009 », p. 209 à 238.
- BENSOUSSAN Olivier, « La mer, menace ou espoir de développement pour Mayotte ? », *Les cahiers d'Outre-Mer*, 248, octobre-novembre 2009, p. 489 à 512.
- BRETON Jean-Marie, BLANCHET Dominique, FLORE Jean-François, NAIM-GESBERT Éric, « Territoires ultramarins et compétences environnementales », *Revue juridique de l'environnement (RJE)*, n° spécial, 2013/5p. 163 à 184.
- BURELLI Thomas, « Mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique dans l'Outre-Mer français », *RJE*, vol. 38, 2013/1, p. 31 à 47.
- CANS Chantal et MAKOWIAK Jessica, « Annotations et commentaires de la 22<sup>ème</sup> éditions du code de l'environnement », Dalloz, 22<sup>ème</sup> éd., 2019 3144 p.
- CREZE Jean-Yves, JEGOU Anne-Marie, « Le parc marin, outil de protection des milieux marins soumis à des activités économiques », *RJE*, n°4, 1980, p. 310 à 317.
- FERAI François, « L'évolution de l'administration française des aires marines protégées », *RJE*, 2012/5, p. 123 à 135.

- GUILLOUX **Bleuenn** et ZAKOVSKA **Karolina**, « Développements récents du droit international relatif à la biodiversité marine », *Vertigo*, vol. 5, décembre 2004, n°3.
- JOLIVET Simon, « Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection », *RJE*, vol.41, 2016/4, p.629 à 645.
- NAIM-GESBERT Éric, « Où est le droit de l'environnement Outre-Mer ? », *RJOI*, vol. 43, 2018/1, p. 5 à 8.
- ORAISON André, « Comment le droit international a sauvé la *Chelonia mydas* originaire des îles éparses : de la ferme C.O.R.A.I.L au Centre d'études et de découvertes des tortues marines de La Réunion (C.E.D.T.M) », *RJOI*, n°2, 2001/2002, p. 180 à 190.
- PRIEUR Michel, « Les conséquences juridiques de l'inscription d'un site sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO », *RJE*, H-S, 2007, p. 101 à 112.
- SORBY Stéphanie, « La protection de la biodiversité marine entre droit de la mer et droit de l'environnement : réalisations et défis d'une approche intégrée », *L'intégration des enjeux environnementaux dans les branches du droit : quelle(s) réalité(s) juridique(s) ?*, PUAM, juin 2016, p. 169 à 193.
- STAHL Lucile, « La clarification des compétences en matière d'environnement dans les collectivités d'Outre-Mer et en Nouvelle Calédonie », *RJE*, 2013/4, vol. 38, p. 637 à 646.
- STAHL Lucile, « L'Outre-Mer et la loi pour la reconquête de biodiversité, de la nature et des paysages », *RJE*, vol. 2, 2017/1, p. 95 à 109.
- STAHL Lucile, « Droit de l'environnement Outre-Mer », *RJE*, n° spécial, p 2013/5, p. 146 à 161.

#### 5. Articles de presse

- ALI Chamsudine, « Mayotte est en retard en matière d'assainissement, la population en subit les conséquences », *Mayotte première*, 08 janvier 2019. En ligne : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/mayotte-est-retard-matiere-assainissement-population-subit-consequences-667727.html>
- BONTEMPS Ophélie, « A Mayotte même sur les plages protégées les tortues sont massacrées », *notre-planete.info*, 09 juin 2020. En ligne : <https://www.notre-planete.info/actualites/1514-Mayotte-tortue-ponte-braconnage>
- BOUGHRIET Rachida, « La France étend son réseau de réserves naturelles », *Actu environnement*, 06 juin 2019. En ligne : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/emmanuelle-wargon-extension-reserves-naturelles-nationales-33569.php4>
- DUCARME Frédéric, « Les tortues du lagon de Mayotte », *Mayotte Hebdo*, 02 décembre 2016. En ligne : <https://www.mayottehebdo.com/actualite/environnement/les-tortues-du-lagon-de-mayotte>
- MASSON Margaux, « La France ne se donne pas les moyens d'appliquer son droit de l'environnement », *Libération*, 23 août 2020. En ligne : [https://www.liberation.fr/france/2020/08/23/la-france-ne-se-donne-pas-les-moyens-d-appliquer-son-droit-de-l-environnement\\_1797536](https://www.liberation.fr/france/2020/08/23/la-france-ne-se-donne-pas-les-moyens-d-appliquer-son-droit-de-l-environnement_1797536)

#### 6. Rapports et documents officiels et de planification

- ACTÉon pour Agence française de la biodiversité, *Bilan de la stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées 2012-2020*, Rapport pour le Ministère de la transition écologique et solidaire, 2019. En ligne : <http://www.forum-aires-marines.fr/Media/Forum/Fichiers/Documentation/2019-Strategie-nationale-de-creation-et-de-gestion-des-AMP-2012-2020-Bilan-complet-de-la-mise-en-oeuvre>

- BRL ingénierie, *Élaboration de la stratégie de création des aires protégées de Mayotte (SC.APM)*, 28 avril 2017. En ligne : [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/09/Strategie Biodiversite Mayotte.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/09/Strategie_Biodiversite_Mayotte.pdf)
- Conseil maritime ultra-marin du bassin Sud Océan Indien, *État des lieux du bassin maritime Sud Océan Indien*, janvier 2019. En ligne : [http://www.dm.sud-ocean-indien.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etat\\_des\\_lieux\\_bassin\\_so\\_i\\_v3\\_cle52afc1-1.pdf](http://www.dm.sud-ocean-indien.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etat_des_lieux_bassin_so_i_v3_cle52afc1-1.pdf)
- Conseil général des Ponts et Chaussées, *Développement de l'aéroport de Mayotte*, Rapport final, n°5503-01, septembre 2007, 58 p. En ligne : [https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0004971/005503-01\\_Rapport-final.pdf](https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0004971/005503-01_Rapport-final.pdf)
- Conservatoire du Littoral, *Stratégie de biodiversité du Conservatoire du littoral Outre-Mer - Etat des lieux, menaces, enjeux*, 2007. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=938&path=19%2F938\\_844\\_rapport-BD.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=938&path=19%2F938_844_rapport-BD.pdf)
- Conservatoire du Littoral, *Mayotte*, 2010. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/TPL\\_CODE/TPL\\_PUBLICATION/PAR\\_TPL\\_IDENTIFIANT/11/10-publication.htm](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/TPL_CODE/TPL_PUBLICATION/PAR_TPL_IDENTIFIANT/11/10-publication.htm)
- Conservatoire du Littoral, *Stratégie d'intervention 2015-2050 – Rivages français de l'océan Indien*, 2014. En ligne : <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/107-delegation-de-rivages-outre-mer.htm>
- Conservatoire du Littoral, *Plan de gestion du site de la vasière des Badamiers*, juin 2017, 4 p. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=8471&path=dd%2F8471\\_749\\_Vasiere-Badamiers\\_opti.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=8471&path=dd%2F8471_749_Vasiere-Badamiers_opti.pdf)
- Conservatoire du littoral, *Plan de gestion du site de l'îlot M'tzamboro*, décembre 2017, 4 p. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=10756&path=e1%2F10756\\_824\\_ile-Mtsamboro\\_HD-opti.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=10756&path=e1%2F10756_824_ile-Mtsamboro_HD-opti.pdf)
- Conservatoire du littoral, *Rapport d'activité 2017 - Océan Indien*, février 2018, 16 p. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=13618&path=99%2F13618\\_856\\_Rapport-Activite-Ocean-Indien-2017-2018.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=13618&path=99%2F13618_856_Rapport-Activite-Ocean-Indien-2017-2018.pdf)
- Conservatoire du littoral, *Rapport d'activité 2019 - Océan Indien*, février 2020, 8 p. En ligne : [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFilePublications.php?idtf=181&FICHIER=PUB\\_PDF](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFilePublications.php?idtf=181&FICHIER=PUB_PDF)
- Cour des comptes, *Le port de Longoni*, référé n°P17-489, 16 octobre 2017, 4 p. En ligne : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/41126>
- Gepomay, *Plan de gestion de la vasière des Badamiers – Programme d'actions Impact Mer*, Rapport pour Conservatoire du Littoral, 2016, 65 p. En ligne ; [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=8471&path=dd%2F8471\\_749\\_Vasiere-Badamiers\\_opti.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=8471&path=dd%2F8471_749_Vasiere-Badamiers_opti.pdf)
- Les Naturalistes, environnement et patrimoine de Mayotte, *Plan de gestion 2013-2017 de la réserve naturelle nationale de l'îlot M'bonzi*, 2012. En ligne : <https://drive.google.com/file/d/0B8-1KihhX05yZE5wQXVyZnFoZFU/view?usp=sharing>
- Ministère de l'écologie, du développement durable et du logement, *Livre bleu Sud Océan Indien*, décembre 2011. En ligne : [http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020/2014\\_2020\\_Livre\\_bleu\\_sud\\_ocean\\_indien\\_R\\_cle841e52.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020/2014_2020_Livre_bleu_sud_ocean_indien_R_cle841e52.pdf)

- Ministère de l'écologie, du développement durable et du logement, *Stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées*, mars 2012. En ligne : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Strat%C3%A9gie%20nationale%20de%20cr%C3%A9ation%20et%20de%20gestion%20des%20aires%20marines%20prot%C3%A9g%C3%A9es.pdf>
  - Ministère de l'écologie, du développement durable et du logement, *Plan national d'action en faveur des tortues marines sur les territoires français du Sud-Ouest de l'Océan Indien 2015-2020 - Mayotte, Réunion, Îles Eparses*, mars 2012. 196 p. En ligne : [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/PNA\\_Tortues-marines\\_Ocean-Indien\\_Vol1\\_2015-2020.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/PNA_Tortues-marines_Ocean-Indien_Vol1_2015-2020.pdf)
  - Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, *Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020*, 03 août 2012, 60 p. En ligne : [http://pnmh.espaces-naturels.fr/sites/default/files/fichiers/SNB\\_03-08-2012.pdf](http://pnmh.espaces-naturels.fr/sites/default/files/fichiers/SNB_03-08-2012.pdf)
  - Ministère de la transition écologique et solidaire, *Note technique du 08 janvier 2020 relative aux arrêtés préfectoraux de protection des biotopes et des habitats naturels*, 40 p. En ligne : [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Note\\_technique\\_arretes\\_prefectoraux\\_protection\\_biotopes\\_et\\_habitats\\_naturels\\_8\\_janvier\\_2020.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Note_technique_arretes_prefectoraux_protection_biotopes_et_habitats_naturels_8_janvier_2020.pdf)
  - Parc naturel marin de Mayotte, *Bilan de la collecte des étoiles de mer épineuses Acanthaster planci du lagon de Mayotte*, mars 2011, 12 p. En ligne : <http://www.forum-aires-marines.fr/Documentation/Gestion-des-explosions-demographiques-d-Acanthaster-a-Mayotte-2011/Bilan-de-la-collecte-des-etoiles-de-mer-epineuses-Acanthaster-planci-du-lagon-de-Mayotte-Mars-2011>
  - Parc naturel marin de Mayotte, *Plan de gestion*, 10 juillet 2013. En ligne : [http://www.aires-marines.fr/content/download/11876/99184/version/1/file/Plan\\_de\\_gestion\\_Mayotte\\_maquette\\_finale\\_blu\\_mayotte.pdf](http://www.aires-marines.fr/content/download/11876/99184/version/1/file/Plan_de_gestion_Mayotte_maquette_finale_blu_mayotte.pdf)
  - Parc naturel marin de Mayotte, *Rapport d'activité 2018*, 13 mars 2019, 46 p. En ligne : <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins/mayotte/Documents/Rapport-d-activites-2018-du-Parc-naturel-marin-de-Mayotte/Rapport-activites-2018-PNM-Mayotte>
  - Préfecture de Mayotte, *Etude de solutions alternatives au lavage du linge en rivière à Mayotte*, mai 2013. En ligne : [https://www.pseau.org/outils/ouvrages/prefecture\\_de\\_mayotte\\_etude\\_de\\_solutions\\_alternatives\\_au\\_lavage\\_du\\_linge\\_en\\_riviere\\_a\\_mayotte\\_2013.pdf](https://www.pseau.org/outils/ouvrages/prefecture_de_mayotte_etude_de_solutions_alternatives_au_lavage_du_linge_en_riviere_a_mayotte_2013.pdf)
  - Préfecture des Terres Australes et Antarctique françaises, *Réserve naturelle nationale des Glorieuses - Projet*, synthèse, mai 2020. En ligne : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-35456-rapport-pstation-glorieuses.pdf>
  - Sénat, *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités* ; Rapport d'information n°115 (2008-2009), commission des lois, 27 novembre 2008. En ligne : <https://www.senat.fr/rap/r08-115/r08-115.html>
  - Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), *Stratégie biodiversité en vue d'un développement durable de Mayotte 2013-2020*, 2013. En ligne : [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2014/05/Strategie\\_Biodiversite\\_Mayotte.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2014/05/Strategie_Biodiversite_Mayotte.pdf)
7. Études et guides
- ABOUTOIH Laoumi et autres, « La pêche à pied à Mayotte : la pratique des pêches traditionnelles », Agence des aires marines protégées, mars 2010, 33 p. En ligne : <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins/mayotte/Documents/La-peche-a-pied-a-Mayotte/La-pratique-des-peches-traditionnelles>

- BARAUD L., « Les espèces marines protégées en France – Identification et régime juridique », Collection Guides et protocoles, Office français de la biodiversité, 2020, 308 p. En ligne : <https://www.documentation.eauetbiodiversite.fr/notice/les-especes-marines-protgees-en-france-identification-et-regime-juridique0>
  - INSEE Mayotte Info, « Quatre jeunes sur dix en grande difficultés à l'écrit à Mayotte », n°70, février 2014. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1291829/infos70.pdf>
  - INSEE analyse Mayotte, « enquête budget famille », décembre 2014, n°3. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1285717/ina\\_03.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1285717/ina_03.pdf)
  - INSEE flash, « Formations et emplois en 2014 », novembre 2015. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1300733/my\\_inf\\_21.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1300733/my_inf_21.pdf)
  - INSEE flash Mayotte, « Les décès à Mayotte en 2016 », n°68. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/3550205/my\\_inf\\_68.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/3550205/my_inf_68.pdf)
  - INSEE analyses Mayotte, « Evolution des conditions de logement à Mayotte », août 2019, n°18. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4202864/my\\_ina\\_18.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4202864/my_ina_18.pdf)
  - INSEE analyse Mayotte, « La population de Mayotte à l'horizon 2050 », juillet 2020, n°26. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4211303/my\\_inf\\_91.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4211303/my_inf_91.pdf)
  - INSEE analyse Mayotte, « Enquête budget de famille 2018 », n°24, juillet 2020. En ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4622187/my\\_ina\\_24.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4622187/my_ina_24.pdf)
8. Documentation scientifique
- UICN, *Profil d'écosystème. Océan Indien – Mayotte*, octobre 2016, 148 p. En ligne : [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2017/06/best-pe\\_mayotte.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2017/06/best-pe_mayotte.pdf)
  - UICN, *Liste rouge des espèces menacées en France – Coraux constructeurs de récifs de La Réunion, de Mayotte et des Îles Éparses*, juin 2020.
9. Actes de colloques et conférences
- MOLINS François, *Propos d'ouverture du colloque sur le « procès environnemental »*, Colloque de la Cour de cassation du 21 octobre 2019. En ligne : [https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/prises\\_parole\\_2039/discours\\_2202/molins\\_procureur\\_9\\_037/colloque\\_proces\\_43782.html](https://www.courdecassation.fr/publications_26/prises_parole_2039/discours_2202/molins_procureur_9_037/colloque_proces_43782.html)
  - DUCARME Frédéric, *Le « Zanguebar », une histoire de la région de Mayotte et de la culture swahilie*, Conférence du 15 juin 2019, organisée par le Musée de Mayotte.
  - QUILLARD Mireille, *Les tortues marines à Mayotte : Bilan des actions de protection et perspectives*, 2010. En ligne : [http://gtmf.mnhn.fr/wp-content/uploads/sites/13/2015/08/Quillard2011\\_colloqueTortuesMarinesParis2010.pdf](http://gtmf.mnhn.fr/wp-content/uploads/sites/13/2015/08/Quillard2011_colloqueTortuesMarinesParis2010.pdf)
10. Carte
- Inventaire national du patrimoine naturel (INPN), *Cartes des réserves naturelles nationales en France*, mars 2019, [https://inpn.mnhn.fr/docs/map\\_pdf/rnn.pdf](https://inpn.mnhn.fr/docs/map_pdf/rnn.pdf)

## 11. Sites internet

- Site internet de l'Agence Française de Développement : <https://www.afd.fr>
- Site internet du Conseil départemental de Mayotte : <https://www.cg976.fr/>
- Site internet du Conservatoire du littoral : <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/>
- Site internet de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction : <https://www.cites.org/>
- Site internet de la Convention sur les zones humides d'importance internationale (Ramsar) : <https://www.ramsar.org/>
- Site internet de l'association Les naturalistes, environnement et patrimoine de Mayotte : <https://www.naturalistesmayotte.fr>
- Site internet du programme Life Biodiv'om : <https://www.lifebiodivom.fr/>
- Site internet du Ministère de la transition écologique : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr>
- Site internet de l'Observatoire International des prisons : <https://oip.org/>
- Site internet de l'Office français de la biodiversité : <http://www.aires-marines.fr/>
- Site internet de l'organisation non gouvernementale Sea Sheperd : <https://www.seashepherd.fr>
- Site internet de l'association Souffleurs d'écume : <http://www.souffleursdecume.com/>
- Site internet du réseau de sciences participatives « Tsiôno » : <https://www.tsiono.fr/>
- Site internet de la réserve naturelle nationale de La Réunion : <http://www.reserves-naturelles.org/marine-de-la-reunion>

## 12. Textes normatifs

### 12.1 Conventions internationales

*Par ordre chronologique*

- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES) signée à Washington le 03 mars 1973. En ligne : <https://www.cites.org/sites/default/files/fra/disc/CITES-Convention-FR.pdf>
- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe signée à Berne le 19 septembre 1979, publiée par décret n°90-756 au Journal Officiel de la République Française (JORF) du 28 août 1990.
- Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, signée à Bonn le 23 juin 1979, En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28051&from=FR>
- Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, signée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992. En ligne : <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>

- Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique Orientale, signée à Nairobi le 21 juin 1985, publiée par décret n°2000-982 au JORF du 02 octobre 2000.

## 12.2 Union européenne

*Par ordre chronologique*

- 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. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:31992L0043>
- Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32009L0147>

## 12.3 Lois constitutionnelles, lois organiques, lois et ordonnances

*Par ordre chronologique*

- Ordonnance n°92-1068 du 1<sup>er</sup> octobre 1992 portant extension et adaptation dans la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions relatives à la lutte contre la pollution. Abrogée. En ligne : [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=B732BEE71CD80400F33A31EE9292DCE6.tplgfr34s\\_2?cidTexte=JORFTEXT000000541744&cidArticle=LEGIARTI000006849342&dateTexte=19921003&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=B732BEE71CD80400F33A31EE9292DCE6.tplgfr34s_2?cidTexte=JORFTEXT000000541744&cidArticle=LEGIARTI000006849342&dateTexte=19921003&categorieLien=id)
- Loi n°2001-616, du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000407771&categorieLien=cid>
- 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.
- Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&categorieLien=cid>
- La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020953869>,
- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>.
- Loi organique n°2010-1486 du 07 décembre 2010 relative au département de Mayotte. en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023174540>.
- 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.

## 12.4 Décrets

### *Par ordre chronologique*

- Décret n°77-1067 du 12 septembre 1977 définissant les lignes de bases droites servant à la détermination des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des eaux territoriales françaises adjacentes à la collectivité territoriale de Mayotte, JORF du 25 septembre 1977.
- Décret n°2006-1266 du 06 octobre 2006 relatifs à l'Agence des aires marines protégées et aux parcs naturels marins, JORF n°241 du 17 octobre 2006, texte n°39.
- Décret n°2007-105 du 26 janvier 2007 portant création de la réserve naturelle de l'îlot Mbouzi, JORF du 28 janvier 2007, texte n°16.
- Décret n°2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du Parc naturel marin de Mayotte. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021715508>
- Décret n°2017-222 du 23 février 2017, Stratégie nationale pour la mer et le littoral, JORF n°0047 du 24 février 2017, texte n°5.
- Décret n°2020-70 du 29 janvier 2020 établissant la limite extérieure de la mer territoriale au large de Mayotte, JORF du 31 janvier 2020, texte n°56.

## 12.5 Circulaire

- Circulaire du 24 décembre 2009 relative à la mise en œuvre de la convention internationale de Ramsar sur les zones humides et notamment le processus d'inscription des zones humides au titre de cette convention, Bulletin Officiel (BO) ministère écologie n°3, 25 février 2010.

## 12.6 Arrêtés ministériels et interministériels

### *Par ordre chronologique*

- Arrêté du 09 juillet 1999 fixant la liste des espèces de vertébrés protégés menacés d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, JORF n°199 du 28 août 1999, page 12856.
- Arrêté du 14 octobre 2005 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national et les modalités de leur protection, JORF du 06 décembre 2005, texte n°36.
- Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et des modalités de leur protection, JORF du 05 décembre 2009, texte n°3.
- Arrêté du 03 juin 2011 portant identification des aires marines protégées entrant dans le champ de compétence de l'Agences des aires marines protégées, JORF du 06 juillet 2011, texte n°9.
- Arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection, JORF du 26 juillet 2011, texte n°8.
- Arrêté ministériel du 25 avril 2017 fixant la liste des coraux protégés en Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Martin et les modalités de leur protection. JORF n°00100 du 28 avril 2017, texte n°20.
- Arrêté du 05 août 2019 fixant la liste des habitats naturels pouvant faire l'objet d'un arrêté préfectoral de protection des habitats naturels à Mayotte, JORF du 05 octobre 2019, texte n°4.

- Arrêté du 09 septembre 2019 relatif à la régulation de l'introduction et de la propagation des espèces végétales exotiques envahissantes sur le territoire de Mayotte, JORF du 05 décembre 2019, texte n°6.
- Arrêté du 31 décembre 2019 relatif à la régulation de l'introduction et de la propagation des espèces animales exotiques envahissantes sur le territoire de Mayotte – interdiction de toute activité portant sur des spécimens vivants, JORF du 12 janvier 2020, texte n°10.
- Arrêté du 31 décembre 2019 relatif à la régulation de l'introduction et de la propagation des espèces animales exotiques envahissantes sur le territoire de Mayotte – interdiction de toute activité portant sur des spécimens vivants, JORF du 12 janvier 2020, texte n°10.

## 12.7 Arrêtés préfectoraux

*Par ordre chronologique*

- Arrêté n°42/DAF/01 du préfet de Mayotte du 11 juin 2001 portant création d'une zone de protection sur le site naturel remarquable de Ngouja. Abrogé.
- Arrêté n°040/DAF du préfet de Mayotte du 05 août 2005 portant protection du site naturel dénommé « plage de Papani ». Abrogé.
- Arrêté n°010/DAF/SEF/2006 du préfet de Mayotte du 23 février 2007 portant désignation du comité consultatif de gestion de la réserve naturelle nationale de l'îlot Mbouzi. R.A.A de la préfecture de Mayotte, édition n°3, juillet 2013.
- Arrêté n°91/DAF/2007 du préfet de Mayotte du 23 août 2007 interdisant dans la collectivité départementale de Mayotte l'introduction, la détention, le transport, la reproduction, la mise en vente, la vente, l'achat et la cession de spécimens vivants d'espèces animales exotiques de la faune sauvage. En ligne : <https://especes-envahissantes-outremer.fr/wp-content/uploads/2018/07/arrt-091-daf-animaux-exotiques.pdf>
- Arrêté préfectoral n°161/UTM/2011 du 04 avril 2011, portant autorisation pour le ramassage de l'étoile de mer *Acanthaster placi* en pêche sous-marine et à l'aide d'appareils respiratoires.
- Arrêté n°2018/DMSOI/601 du 28 juin 2018 portant réglementation de l'exercice de la pêche maritime dans les eaux du département de Mayotte, Recueil des Actes Administratifs (RAA) de la préfecture de Mayotte, édition spéciale n°211 du 28 juin 2018.
- Arrêté n°865/DMSOI/2018 du 1<sup>er</sup> octobre 2018 réglementant la navigation, le mouillage et la plongée sous-marine le long du littoral de Mayotte, RAA de la préfecture de Mayotte, n°361 du 05 octobre 2018.
- Arrêté n°361/DEAL/SEPR/2018 du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées et les mesures de protection de ces espèces représentées dans le département de Mayotte, et complétant les listes nationales, RAA de la préfecture de Mayotte, n°536 du 14 décembre 2018.
- Arrêté n°362/DEAL/SEPR/2018 du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces végétales protégées et réglementant l'utilisation d'espèces végétales menacées dans le département de Mayotte, RAA de la préfecture de Mayotte, n°536 du 14 décembre 2018, Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

- Arrêté n°362/DEAL/SEPR/2018 du 03 décembre 2018 fixant la liste des espèces végétales protégées et réglementant l'utilisation d'espèces végétales menacées dans le département de Mayotte, RAA n°536 du 14 décembre 2018.
- Arrêté n°2020/DEAL/SEPR/304 du 04 mai 2020 portant protection du site naturel dénommé « Lagune d'Ambato ». En ligne : <https://www.mayotte.gouv.fr/index.php/content/download/18118/138343/file/Arr%C3%AAt%C3%A9%20n%C2%B0%202020-DEAL-SEPR-304.pdf>

### 12.8 Arrêté municipal

- Arrêté n°02/DG/2018/CDZI du maire de la commune de Dzaoudzi-Labattoir du 06 juin 2018 relatif à la sécurité et à la salubrité publique sur le rivage de mer situé à l'Est de la commune de Dzaoudzi.

### 12.9 Chartes

- Charte des opérateurs nautiques de Mayotte pour le respect des mammifères marins et de leurs habitats, 18 août 2014. En ligne : <http://www.aires-marines.org/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins/mayotte/Documents/Communique-Avis-de-naissance-d-une-charte-pour-la-preservation-des-mammiferes-marins/Charte-des-operateurs-nautiques-de-Mayotte-pour-le-respect-des-mammiferes-marins-et-de-leurs-habitats>
- Charte des plaisanciers pour une approche respectueuse des mammifères marins et de leurs habitats, 18 août 2014. En ligne : <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins/mayotte/Documents/Communique-Avis-de-naissance-d-une-charte-pour-la-preservation-des-mammiferes-marins/Charte-des-plaisanciers-pour-une-approche-respectueuse-des-mammiferes-marins-et-de-leurs-habitats-a-Mayotte>

## 13. Jurisprudence

### 13.1 Jurisprudence administrative

- TA Melun, 21 juin 2002, *Joinau et a.*, n° 993612/4, n°993615/4, n°993640/4, n°993667/4 et n°993668/4 : *Dr. envir.* 2002, n°102, p.235, *comm. Cizel*.

### 13.2 Jurisprudence judiciaire

*Par juridiction et par ordre chronologique*

- CA de La Réunion, Chambre détachée de Mamoudzou, 09 juillet 2020, n°12/CA/2020.
- T. Corr. Mamoudzou, 02 juillet 2013, n°605/2013.
- T. Corr. Mamoudzou, 20 août 2018, n°813/2018.
- T. Corr. Mamoudzou, 27 mai 2019, n°592/2019.
- T. Corr. Mamoudzou, 12 août 2019, n°864/2019.
- T. Corr. Mamoudzou, 24 septembre 2019, n°1042/2019.
- T. Corr. Mamoudzou, 28 juillet 2020, n°832/2020

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	2
SOMMAIRE.....	3
INTRODUCTION .....	1
<b>CHAPITRE 1 - LES OUTILS REGLEMENTAIRES DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE MARINE A MAYOTTE : LES CARENCES DE LA REGLEMENTATION NATIONALE ET LA PERTINENCE DE L'ECHELON LOCAL .....</b>	<b>11</b>
<b>I. L'APPLICATION LIMITEE D'OUTILS REGLEMENTAIRES NATIONAUX DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE MARINE .....</b>	<b>11</b>
<b>A. <i>L'îlot M'bouzi, unique illustration de recours à un outil règlementaire national de protection d'un espace marin à Mayotte .....</i></b>	<b>11</b>
1. La réserve naturelle nationale de l'îlot M'bouzi.....	11
2. L'absence d'autres outils règlementaires nationaux de protection des espaces .....	15
<b>B. <i>La réglementation de protection des espèces marines à Mayotte : des carences dans la réglementation nationale partiellement compensées par la réglementation locale .....</i></b>	<b>17</b>
1. L'application partielle du droit national de protection des espèces à Mayotte et ses conséquences quant aux engagements internationaux de la France en la matière .....	18
a) Les carences du mécanisme juridique de protection des espèces menacées .....	18
b) Le mécanisme juridique de lutte contre les espèces exotiques envahissantes .....	21
2. La protection des espèces marines de Mayotte par les dispositions locales venant compléter le dispositif national de protection .....	22
a) La compensation incomplète de la carence de la protection nationale des espèces en danger par les outils règlementaires locaux .....	22
b) Les outils règlementaires locaux de lutte contre les espèces exotiques envahissantes .....	25
<b>II. LA PERTINENCE DE L'ECHELON LOCAL POUR LA PROTECTION REGLEMENTAIRE DE LA BIODIVERSITE MARINE A MAYOTTE .....</b>	<b>28</b>
<b>A. <i>La protection de la biodiversité marine par la réglementation de la navigation et de la pêche à l'échelle locale .....</i></b>	<b>28</b>
1. La réglementation locale de la navigation et de l'activité de whale watching .....	28
2. La réglementation locale de la pêche .....	33
<b>B. <i>Le recours à d'autres outils de réglementation locale pertinents.....</i></b>	<b>36</b>
1. Le recours à l'arrêté préfectoral de protection de biotope : l'exemple de la lagune d'Ambato .....	36
2. Le recours au pouvoir de police générale du maire : l'exemple de l'arrêté municipal concernant les rivages Est de Petite-Terre .....	42
<b>CHAPITRE 2 - L'INEGALE APPLICATION DES OUTILS COMPLEMENTAIRES DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE MARINE A MAYOTTE.....</b>	<b>46</b>
<b>I. LE RECOURS FONCTIONNEL MAIS INSUFFISANT AUX OUTILS CONVENTIONNELS ET FONCIERS DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE MARINE .....</b>	<b>46</b>
<b>A. <i>Le Parc naturel marin de Mayotte, outil conventionnel majeur mais unique de protection de la biodiversité marine à l'échelle locale.....</i></b>	<b>46</b>
1. Le Parc Naturel Marin de Mayotte (PNMM).....	47
2. L'absence d'autres outils conventionnels de protection de l'environnement marin à Mayotte .....	53
<b>B. <i>La préservation foncière : les sites du Conservatoire du Littoral et l'exemple de la vasière des Badamiers, zone humide d'importance internationale .....</i></b>	<b>56</b>
1. L'intervention du Conservatoire du Littoral à Mayotte .....	56
2. La vasière des Badamiers, seul exemple d'application d'un outil international de protection de la biodiversité marine à Mayotte .....	62
<b>II. LES LEVIERS A MOBILISER : LA QUESTION DE LA REPRESSION PENALE DES ATTEINTES A LA BIODIVERSITE MARINE ET LES DEFIS DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE .....</b>	<b>65</b>
<b>A. <i>La justice pénale face aux atteintes à la biodiversité marine : illustration par l'analyse de la répression du braconnage des tortues marines.....</i></b>	<b>65</b>
1. Le phénomène du braconnage des tortues marines à Mayotte .....	65

2. Les sources internationales et nationales de protection des tortues marines de Mayotte contre le braconnage .....	68
3. La répression du braconnage par le juge pénal à Mayotte.....	70
<b>B. Les enjeux de développement de Mayotte et leurs incidences sur la biodiversité marine.....</b>	<b>75</b>
1. Les retards de développement préjudiciables à la biodiversité marine .....	75
2. Les rattrapages de développement préjudiciables à la biodiversité marine.....	78
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>84</b>
<b>TABLE DES ANNEXES.....</b>	<b>88</b>
ANNEXE N°1 : SITUATION GEOGRAPHIQUE DE MAYOTTE.....	89
ANNEXE N°2 : LES RECIFS CORALIENS, DES PASSES ET DES ILOTS DE MAYOTTE.....	90
ANNEXE N°3 : SITUATION GEOGRAPHIQUE DE LA RESERVE NATURELLE NATIONALE DE L’ILOT M’BOUZI .....	91
ANNEXE N°4 : LA LAGUNE D’AMBATO (NORD OUEST DE GRANDE TERRE).....	92
ANNEXE N°5 : LA PLAGE DE PAPANI (NORD-EST DE PETITE-TERRE).....	93
ANNEXE N°6 : DELIMITATION DU PARC NATUREL MARIN DE MAYOTTE .....	94
ANNEXE N°7 : LA VASIERE DES BADAMIERS (OUEST DE PETITE-TERRE).....	95
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>96</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>106</b>