



**HAL**  
open science

# L'évolution statutaire de Mayotte et les enjeux environnementaux : l'exemple de la protection des tortues marines

Katia Ballorain, Nirmal Nivert

► **To cite this version:**

Katia Ballorain, Nirmal Nivert. L'évolution statutaire de Mayotte et les enjeux environnementaux : l'exemple de la protection des tortues marines. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2009, Mayotte 2009 : Questions sur l'avenir du 101e Département, NS-2009, pp.209-238. hal-02549650

**HAL Id: hal-02549650**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02549650>**

Submitted on 21 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'évolution statutaire de Mayotte et les enjeux environnementaux : l'exemple de la protection des tortues marines

**Katia BALLORAIN**

*Doctorante en Ecologie  
Université de la Réunion – CNRS IPHC Strasbourg*

**Nirmal NIVERT**

*Doctorant à l'Université de la Réunion  
ATER en droit public*

La France est, grâce à l'Outre-Mer, l'un des pays les plus riches au monde en matière de diversité biologique terrestre et marine. Cette diversité biologique est pourtant en crise.

Michel Durousseau, vice-président de la Société française pour le droit de l'environnement, faisait récemment ce constat saisissant : « Selon les données publiées par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), 16 928 espèces sont menacées d'extinction dans le monde, soit 38 % des 44 838 espèces recensées par la Liste rouge<sup>1</sup>, dont 16 306 espèces menacées à des degrés divers et 65 espèces éteintes à l'état sauvage<sup>2</sup>. Parmi elles, 31% des espèces de reptiles sont menacées<sup>3</sup>. Maillon de transition dans l'histoire de l'évolution, reliant les amphibiens et les êtres primitifs de notre planète aux mammifères et aux oiseaux, les reptiles ont joué un rôle capital dans l'évolution du règne animal. Aujourd'hui, 40% des océans du globe sont gravement touchés par les activités humaines et les aires marines protégées couvrent moins de 1% des mers du globe. Les populations d'espèces marines ont baissé d'environ 14% entre 1970 et 2005<sup>4</sup>. Parmi elles, les tortues marines, menacées à l'échelle mondiale<sup>5</sup>, sont des espèces emblématiques de la biodiversité<sup>6</sup>. Elles sont des agents structurant des écosystèmes et de la dynamique des ressources naturelles<sup>7</sup>. Elles sont, en ce sens, des

---

<sup>1</sup> L'indicateur privilégié de suivi de l'état de la diversité biologique dans le monde est la Liste rouge de l'UICN. Elle constitue l'inventaire mondial le plus complet de l'état de conservation global des espèces végétales et animales et permet d'identifier les priorités en matière de conservation.

<sup>2</sup> M. DUROUSSEAU, « Le constat : la biodiversité en crise », in Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective, *RJE* 2008, n° spécial, p. 12, ajoutant en outre : « Il est admis que les activités humaines et leurs conséquences en constituent les causes les plus importantes » (p. 13).

<sup>3</sup> Exemples de pourcentages d'espèces menacées à l'échelle mondiale : Mammifères : 21%, Oiseaux : 12%, Amphibiens : 30%, Poissons : 37%, Insectes : 50%, Coraux : 27%, Plantes : 70%. Cf. [www.iucnredlist.org](http://www.iucnredlist.org), Liste rouge de l'UICN, octobre 2008.

<sup>4</sup> Rapport Planète Vivante, *Rapport WWF, Zoological Society of London & Global Footprint Network*, 2008.

<sup>5</sup> Les tortues marines sont classées sur la Liste Rouge 2008 de l'UICN. Selon l'organisation, six des sept espèces de tortues marines sont classées « menacées ». Ce classement signifie que l'espèce considérée est exposée au risque d'extinction. Cf. site Internet de l'UICN : <http://www.uicn.fr>.

<sup>6</sup> Selon M. Durousseau, le vocable *biodiversité* serait un néologisme impropre pour traduire le terme anglais *biodiversity*. Les termes français de *diversité biologique* seraient, selon lui, parfaitement adéquats. Voir M. DUROUSSEAU, *op. cit.*, p. 11.

<sup>7</sup> Voir notamment : S. FOSSETTE, *Influence des conditions environnementales en Atlantique Nord sur le comportement alimentaire de la tortue Luth*, thèse de doctorat 2008, Université de Strasbourg et CNRS IPHC ; K. BALLORAIN, *Rôle trophique des tortues vertes dans les herbiers marins et algueriales du Sud-ouest de l'Océan Indien*, thèse de doctorat en cours, Université de La Réunion, CNRS IPHC, IFREMER-Réunion et Kelonia l'observatoire des tortues marines de La

indicateurs biologiques de l'état de santé du milieu marin et littoral. Les tortues marines subissent principalement les effets de trois siècles de développement des activités humaines. Croissance démographique, pêche et pollution contribuent directement ou indirectement, par l'altération des habitats naturels, à la réduction et parfois à la disparition de certaines populations. Le braconnage sévit également dans de nombreux pays et touche principalement les femelles venant pondre sur les plages, provoquant ainsi un impact aigu sur la dynamique de reproduction.

Mayotte, collectivité de l'Outre-Mer français, est un territoire dont la biodiversité est d'une variété et d'une richesse exceptionnelles et d'importance mondiale. Seulement, les écosystèmes qui lui sont associés sont, comme à l'échelle de la planète, de plus en plus soumis à l'impact des changements climatiques et de l'intensification des activités humaines<sup>1</sup>. Composante principale par ses dimensions de l'archipel géographique des Comores, Mayotte est située à l'entrée Nord du canal du Mozambique, à mi-distance entre Madagascar et la côte est africaine. D'origine volcanique, l'île est bordée d'une trentaine d'îlots dispersés sur 1 500 km<sup>2</sup> et d'un récif frangeant sur lequel se développent de nombreux herbiers de phanérogames marines. Le lagon de Mayotte compte parmi les dix lagons du monde présentant une double barrière de corail<sup>2</sup>. « Richesse incalculable »<sup>3</sup>, le lagon de Mayotte, parce qu'il abrite des espèces protégées, fait peser sur la France une responsabilité de premier plan dans la mobilisation régionale et planétaire pour la préservation de la biodiversité<sup>4</sup>. L'île compte parmi les « hotspots » mondiaux de biodiversité à préserver en priorité<sup>5</sup>. Cinq espèces de tortues marines sont présentes dans l'archipel : la tortue verte (*Chelonia mydas*), la tortue imbriquée (*Eretmochelys imbricata*), la tortue caouanne (*Caretta caretta*), la tortue luth (*Dermochelys coriacea*) et la tortue olivâtre (*Lepidochelys olivacea*). La tortue verte est la principale espèce de tortues marines de l'Océan Indien, notamment sur les îles françaises (Mayotte, Europa, Juan de Nova, Glorieuses, Tromelin, La Réunion)<sup>6</sup>. A l'échelle du Sud-ouest de l'Océan Indien, Mayotte est un site majeur pour la reproduction<sup>7</sup>, mais également pour l'alimentation des tortues vertes et des tortues imbriquées<sup>8</sup>. Aussi, à Mayotte, la préservation des tortues marines est-elle un enjeu essentiel du fait de la présence de nombreuses tortues marines tant sur les herbiers marins que sur les plages de ponte et qui confère à l'île un caractère exceptionnel<sup>9</sup>. Or, depuis quarante ans, des évolutions très

---

Réunion.

<sup>1</sup> C.-D. THOMAS, A. CAMERON, R.-E. GREEN, M. BAKKENES, L.-J. BEAUMONT, Y.-C. COLLINGHAM, F.-N. ERASMUS, M.-F. DE SIQUEIRA, A. GRAINGER, L. HANNAH, L. HUGHES, B. HUNTLEY, A.-S. VAN JAARSVELD, G.-F. MIDGLEY, L. MILES, M.-A. ORTEGA-HUERAT, A.-T. PETERSON, O.-L. PHILLIPS, et S.-E. WILLIAMS, « Extinction risk from climate change », *Nature* 427, 2004, p. 145-148. Voir aussi W.-V. REID, H.-A. MONNEY, A. CROOPER et al., « Millennium ecosystem assessment synthesis report », *Millennium Assessment and World Resources Institute ecosystem*, Washington DC, 2005.

<sup>2</sup> On peut se reporter, pour une présentation biophysique de l'île, à J. COUDRAY, « Les fragilités naturelles de Mayotte », in J. COUDRAY et L. SERMET (dir.), *Mayotte dans la République*, Actes du Colloque de Mamoudzou des 14, 15 et 16 septembre 2002, Centre de Recherches Juridiques (CRJ), Université de La Réunion, Paris, Montchrestien, coll. Grands colloques, 2004, p. 611-612.

<sup>3</sup> O. NAIM, *Mayotte. Mission interministérielle sur l'environnement*, dactyl., Faculté des Sciences – Université de la Réunion, 1986, p. 31.

<sup>4</sup> M. DUROUSSEAU, *op. cit.*, p. 17 : « Une responsabilité au sens de l'éthique d'une responsabilité particulière de l'humanité ».

<sup>5</sup> N. MYERS, R.-A. MITTERMEIER, C.-G. MITTERMEIER, G.A.B. DA FONSECA et J. KENT, « Biodiversity hotspots for conservation priorities », *Nature* 403, 2000, p. 853-858.

<sup>6</sup> M. LAURET-STEPLER, J. BOURJEA, D. ROOS, D. PELLETIER, P.-G. RYAN, S. CICCIONE, H. GRIZEL, « Reproductive seasonality and trend of *Chelonia mydas* in the south-western Indian Ocean, a 20 years study based on track counts », *Endangered Species Research* Vol 3, 2007, p. 217-227.

<sup>7</sup> J. BOURJEA, J. FRAPPIER, M. QUILLARD, S. CICCIONE, D. ROOS, G. HUGHES, H. GRIZEL, « Mayotte Island : another important green turtle nesting site in the southwest Indian Ocean », *Endangered Species Research* Vol. 3, 2007, p. 273-282.

<sup>8</sup> D. ROOS, D. PELLETIER, S. CICCIONE, M. TAQUET ET G. HUGHES, « Aerial and snorkelling Census Techniques (observations) for estimating green turtle abundance on foraging areas : a pilot study in Mayotte Island (Indian Ocean) », *Aquatic Living Resources*, 18, 2007, p. 193-198.

<sup>9</sup> M. LOUETTE (dir.), *La faune terrestre de Mayotte*, vol. 284, Musée Royal de l'Afrique Centrale, 1999, p. 115 : « il s'agit

rapides soumettent le patrimoine naturel de l'île, dont les tortues marines et leurs habitats, à de fortes pressions. Avec plus de 186 000 habitants<sup>1</sup> pour 374 km<sup>2</sup>, Mayotte a doublé la taille de sa population en 17 ans<sup>2</sup>, le littoral mahorais est de plus en plus attractif et les surfaces urbanisées se sont multipliées par 17. « Le choix d'appartenance à l'Outre-Mer français s'est traduit par une augmentation récente mais rapide des transferts financiers depuis la métropole, à l'origine d'avancées considérables sur les plans économiques et sociaux (...) »<sup>3</sup>. Ces avancées, légitimes du point de vue du progrès social de Mayotte, se sont accompagnées du point de vue de la protection environnementale d'un certain nombre d'impacts négatifs. Chantal Cans met en garde, par exemple, contre l'urbanisation croissante qui tient le rôle de « dévoreurs d'espaces » dont « la diversité biologique fait directement les frais »<sup>4</sup>. Pilier fondamental du développement durable, la sauvegarde de la biodiversité passe par la compréhension du rôle de celle-ci dans le fonctionnement de l'écosystème. Les interactions entre espèces au sein de ces systèmes sont des indicateurs naturels de leur état de santé. Leurs éventuelles évolutions et leur connaissance permettent de mieux anticiper l'impact écologique des changements globaux (climatiques et anthropiques) et constitue un outil d'aide à la décision en vue de la définition de politiques locales et durables de développement. La recherche scientifique<sup>5</sup> est alors une activité essentielle pour la société contemporaine et les entreprises liées au développement durable. Les connaissances qu'elle apporte, régulièrement mises à jour, permettent de mieux saisir les phénomènes complexes qui servent de cadre au développement durable et qui régissent la dynamique des systèmes écologiques. C'est grâce à l'alliance des deux disciplines que sont l'écologie et le droit, que peuvent naître, au regard du développement économique local actuel et à venir, les réflexions sur les mesures de conservation actuellement développées sur les tortues marines au sein de la Collectivité départementale de Mayotte.

A Mayotte, la protection des tortues marines et de leurs habitats est une nécessité tout autant écologique qu'économique. « Comme le souligne [le Programme des Nations Unies pour l'Environnement], les écosystèmes fournissent d'innombrables services dans la vie quotidienne des êtres humains »<sup>6</sup>. Certes, « on commence seulement à mesurer le caractère irremplaçable des écosystèmes pour le fonctionnement durable des activités humaines. Le poids économique et financier des services rendus par la nature aux activités humaines est non seulement considérable, il est même souvent totalement gratuit »<sup>7</sup>. Dans le contexte de concurrence

---

d'espèces en voie de disparition car partout dans le monde elles sont fortement chassées. Leur protection s'impose particulièrement aux endroits de reproduction ». Notons, avec M. Louette (p. 115), que si la tortue verte est recherchée pour la « délicatesse de sa chair », c'est « la valeur décorative de sa carapace » qui crée un grand intérêt pour la tortue imbriquée. Une protection s'impose donc à Mayotte, lieu de reproduction.

<sup>1</sup> Recensement INSEE 2007.

<sup>2</sup> Son fort taux de croissance démographique annuel la place au 6<sup>ème</sup> rang mondial : taux de croissance démographique annuel moyen de + 3.1% de 2002 à 2007, contre + 0,6 % au niveau national et + 1,5 % à la Réunion sur la période 1999-2006 (INSEE 2007).

<sup>3</sup> J.-M. SOURISSEAU, B. LOSCH et M.-R. MERCOIRET, « Les dimensions économiques et sociales du développement durable à Mayotte : pour une approche territoriale », in J. COUDRAY et L. SERMET (dir.), *Mayotte dans la République*, op. cit., p. 619.

<sup>4</sup> C. CANS, « La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique ! », in Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective, *RJE* 2008, n° spécial, p. 149. Voir, pour une opinion similaire, J.-Y. COUSIN, préface, in M. LOUETTE (dir.), op. cit., p. 13-14.

<sup>5</sup> Des programmes scientifiques, menés par les équipes de Kelonia, de l'IFREEMER, du CNRS IPHC et CNRS CEFE et de l'Université de La Réunion, en collaboration avec la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF) et la Direction de l'Environnement et du Développement Durable de la Collectivité départementale de Mayotte, sont actuellement en cours et portent sur l'étude des interactions existant entre les tortues marines et leurs habitats, à des fins de compréhension de la dynamique de la biodiversité marine et de la préservation des écosystèmes associés dans le contexte actuel de changement climatique et d'intensification des activités humaines.

<sup>6</sup> M. DUROUSSEAU, op. cit., p. 13. Et l'auteur de citer cet exemple étonnant : « Ainsi, la valeur des services de régulation fournis par les abeilles comme pollinisateurs des cultures a été estimée à plus de 2 milliards de dollars par an » (p. 13).

<sup>7</sup> M. DUROUSSEAU, op. cit., p. 14.

économique et touristique mondiale, chaque territoire doit pouvoir communiquer sur des symboles forts d'un environnement préservé. Les tortues marines sont sur ce point des ambassadrices de la richesse des ressources naturelles de Mayotte<sup>1</sup>. « L'archipel mahorais est un joyau pour tous les professionnels et amateurs de la nature. Mais qu'en sera-t-il dans 10, 20 ou 100 ans ? »<sup>2</sup>. La préservation et la valorisation adaptée du patrimoine naturel exceptionnel de Mayotte constitue un défi que le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) a vocation à relever. La protection des tortues marines, et par conséquent de leurs habitats, dépend donc étroitement des orientations stratégiques décidées pour le développement de l'île de Mayotte. Or, il s'avère que ces orientations sont, elles-mêmes, directement liées aux évolutions statutaires que connaît Mayotte depuis, sans toutefois remonter à 1841, son érection en collectivité à statut particulier en 1976. Dans ces conditions, il n'est pas illégitime de se poser la question de savoir si l'évolution statutaire de Mayotte peut contribuer à approfondir et pérenniser la protection des tortues marines qui se trouvent sur son territoire.

A l'analyse, une première investigation montre une relative indifférence du statut de Mayotte quant à la protection des tortues marines, celle-ci devant et pouvant être organisée sans que ce statut n'interfère véritablement (I). Cependant, des examens complémentaires tendent à accréditer l'idée que la départementalisation est toute indiquée pour conforter la protection des tortues marines (II).

## **I - De l'indifférence initiale du statut de Mayotte au regard d'une protection formelle des tortues marines**

Placée sous souveraineté française, Mayotte est directement concernée par l'application des traités internationaux intéressant la protection des tortues marines (A). En revanche, ces traités nécessitent l'adoption de dispositions internes sur lesquelles il convient de vérifier si le statut de Mayotte a des incidences (B).

### **A - La pression du droit international de la protection des tortues marines sur Mayotte**

Abondante<sup>3</sup> et déjà relativement ancienne pour la Société internationale, la législation posée par les textes de droit international public crée une responsabilité internationale pour la France en matière de protection des tortues marines. Ces impératifs internationaux se répercutent alors à Mayotte dès lors que l'on constate que l'île « renferme un ensemble faunistique, constitué non seulement de la faune de son lagon et de ses récifs de coraux, considérés *d'importance mondiale*, mais aussi de sa faune terrestre, un patrimoine naturel diversifié, fragile et

---

<sup>1</sup> S. CICCIONE et R. ROLLAND (dir), « Accompagnement technique et scientifique pour l'étude et la gestion durable des tortues marines et de leurs habitats à Mayotte », *Rapport de mission Kelonia / IFREMER*, 2004.

<sup>2</sup> J.-Y. COUSIN, *op. cit.*, p. 13.

<sup>3</sup> Selon Raphaël Romi, « plus de trois cents traités multilatéraux ont été recensés et plus d'un millier d'accords bilatéraux fournissent une base plus solide ». R. ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, coll. Domat, 6<sup>ème</sup> éd., 2007, p. 42.

impressionnant en soi » (nous soulignons)<sup>1</sup>. L'organisation politique de Mayotte, dans l'ordre international, n'interfère en rien dans la pleine application de l'ensemble des dispositifs de protection des tortues marines. Dans cette Société internationale, mondialisée ou encore globalisée, nulle population ne peut prétendre s'extraire de l'influence des règles internationales<sup>2</sup>. Par ailleurs, aucun des textes dont nous ferons mention n'exclut son applicabilité sur le territoire de Mayotte puisqu'il s'agit, de toutes les manières, de protéger des espèces menacées à l'échelle mondiale.

La saisie de la matière environnementale, l'« écologisation du droit » note Valérie Lilette<sup>3</sup>, trouve, à l'échelle internationale, sa première expression internationale dans la Conférence mondiale sur l'environnement qui s'est tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972 dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. Une multitude de textes va alors voir le jour. Les tortues marines font l'objet de nombreuses mesures de conservation et de protection dont il convient de faire état en signalant plusieurs textes essentiels.

Le premier texte – et certainement le plus important – est la Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (C.I.T.E.S.)<sup>4</sup> dont l'approbation a été autorisée par le législateur<sup>5</sup> et dont la publication en droit interne a été effectuée par le décret du 30 août 1978<sup>6</sup>. Cette Convention comprend en outre quatre annexes dont les trois premiers énumèrent trois degrés de protection en fonction des espèces considérées, l'annexe I imposant une protection maximale et dans laquelle on retrouve l'ensemble des tortues marines et par conséquent les deux principales espèces de tortues marines présentes à Mayotte : la tortue verte *Chelonia mydas* (inscrite depuis le 4 février 1977 à l'annexe I) et la tortue imbriquée *Eretmochelys imbricata*<sup>7</sup>. Deux remarques doivent être formulées quant à l'étendue de cette protection internationale de la tortue marine. D'une part, ainsi que le souligne le professeur André Oraison, la France avait initialement émis une réserve qui excluait du champ de la Convention de Washington la tortue verte. Néanmoins, « cette réserve a été par la suite levée par une note adressée le 27 novembre 1984 par la Direction des affaires économiques et financières du ministère des Affaires étrangères à l'ambassadeur de la Confédération helvétique à Paris »<sup>8</sup>. D'autre part, et depuis la levée de cette réserve, la protection de la tortue verte est effective en droit interne comme en témoigne un jugement du

---

<sup>1</sup> M. LOUETTE, *op. cit.*, p. 19.

<sup>2</sup> En ce sens, Raphaël Romi a raison de souligner qu'il « n'est plus de société qui puisse prétendre vivre en autarcie. Les problèmes écologiques sont intimement mêlés aux questions économiques ; ils sont générés ou influencés par des déséquilibres dont l'on ne peut croire qu'ils puissent être réglés autrement que par des normes internationales ». R. ROMI, *op. cit.*, p. 41.

<sup>3</sup> V. LILETTE, *Conservation et patrimonialisation de la tortue marine dans le sud-ouest de l'Océan indien*, sous la direction de B. CHERUBINI, thèse d'anthropologie, imprimé, Université de la Réunion, 2007, t. 1, p. 36.

<sup>4</sup> C.I.T.E.S., sigle anglais pour *Convention of International Trade of Endanges Species*.

<sup>5</sup> Pour être parfaitement exacte, il s'agit de la loi n° 77-1423 du 27 décembre 1977 *autorisant l'approbation de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, ensemble quatre annexes, ouverte à la signature à Washington jusqu' 30 avril 1973 et, après cette date, à Berne jusqu'au 31 décembre 1974*, JORF du 28 décembre 1977, p. 6196.

<sup>6</sup> Décret n°78-959 du 30 août 1978, JORF du 17 septembre 1978, p. 3300, modifié à plusieurs reprises et complété, en dernier lieu, par le décret n° 96-226 du 15 mars 1996, JORF du 22 mars 1996, p. 4436, pour tenir compte des amendements aux annexes à la Convention.

<sup>7</sup> Pour une présentation synthétique de la Convention C.I.T.E.S., R. ROMI, *op. cit.*, p. 342-344.

<sup>8</sup> A. ORAISON, « Comment le droit international a sauvé la *chelonina mydas* originaire des îles Eparses : 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° 2001/2002, p. 182.

Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion annulant une décision préfectorale prise en méconnaissance de la Convention de 1973 et de ses annexes<sup>1</sup>.

D'autres textes majeurs porteurs de nouvelles règles en matière environnementale intéressent directement la protection des tortues marines présentes à Mayotte. Sans prétendre à une exhaustivité – du reste sans intérêt déterminant –, on peut citer la Convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage introduite en droit français en 1990<sup>2</sup>. Les tortues marines sont inscrites à l'annexe I de ladite Convention. Elles bénéficient d'un régime particulièrement protecteur puisque l'article 3 énonce que les espèces inscrites à cette annexe sont considérées comme espèces en danger et appelle de la part des « Etats de l'aire de répartition d'une espèce migratrice figurant à l'Annexe I » à « conserver et, lorsque cela est possible et approprié, [à] restaurer ceux des habitats de ladite espèce qui sont importants pour écarter de cette espèce le danger d'extinction ; de prévenir, d'éliminer, de compenser ou de minimiser, lorsque cela est approprié, les effets négatifs des activités ou des obstacles qui constituent une gêne sérieuse à la migration de ladite espèce ou qui rendent cette migration impossible ; et lorsque cela est possible et approprié, de prévenir, de réduire ou de contrôler les facteurs qui mettent en danger ou risquent de mettre en danger davantage ladite espèce, notamment en contrôlant strictement l'introduction d'espèces exotiques ou en surveillant ou éliminant celles qui ont déjà été introduites » (article 3§4 de la Convention de Bonn). On peut ajouter un instrument européen, applicable à Mayotte, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe : la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe<sup>3</sup>. En inscrivant les tortues marines au titre de l'annexe II de la Convention, les auteurs du traité ont voulu classer ces espèces parmi les « espèces de faunes strictement protégées »<sup>4</sup>. Enfin, on ne saurait achever ce bref inventaire sans évoquer un texte dont l'ampleur dépasse largement la seule protection des tortues marines. Il s'agit de la Convention de Rio de Janeiro de 1992<sup>5</sup> appelée la Convention sur la Diversité Biologique (CDB). L'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Rio stipule que « les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques (...) ». Garantir la survie des tortues marines, à Mayotte, relève assurément de la responsabilité internationale de la France au titre de la conservation de la diversité biologique. Mais la Convention sur la diversité biologique ne se borne pas à faire état de principes généraux. Elle assortit ceux-ci de diverses dispositions visant à traduire, dans les droits internes des Etats parties, les législations et réglementations indispensables à la mise en œuvre effective de la conservation de la diversité biologique (voir, à titre d'exemple, les articles 6 à 15 ou encore 19 de la présente convention).

---

<sup>1</sup> Nous renvoyons à l'exemple donné par M. Oraison, *op. cit.*, p. 182, TA Saint-Denis de la Réunion, 19 février 1997, *Soptom-Réunion et autres c. Préfet de la Réunion et ministre des DOM-TOM*.

<sup>2</sup> Loi n° 89-1005 du 31 décembre 1989 *autorisant l'approbation d'une convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage*, *JORF* du 2 janvier 1990, p. 8 et décret n° 90-962 du 23 octobre 1990 *portant publication de la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (ensemble deux annexes), faite à Bonn le 23 juin 1979, telle qu'amendée à Bonn le 26 octobre 1985*, *JORF* du 30 octobre 1993, p. 13167. Désignée couramment Convention CMS, sigle anglais signifiant *Conservation of Migratory Species*.

<sup>3</sup> Loi n° 89-1004 du 31 décembre 1989 *autorisant l'approbation d'une convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*, *JORF* du 2 janvier 1990, p. 8 et le décret n° 90-756 du 22 août 1990 *portant publication de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (ensemble quatre annexes), ouverte à la signature à Berne le 19 septembre 1979*, *JORF* du 28 août 1990, p. 10462.

<sup>4</sup> Présentation que l'on peut retrouver dans R. ROMI, *op. cit.*, p. 334-342.

<sup>5</sup> Loi n° 94-477 du 10 juin 1994 *autorisant la ratification de la convention sur la diversité biologique, adoptée le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992*, *JORF* du 11 juin 1994, p. 8450 et décret n° 95-140 du 6 février 1995 *portant publication de la Convention sur la diversité biologique (ensemble deux annexes), adoptée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992*, *JORF* du 11 février 1995, p. 2312.

A l'échelle régionale enfin, doivent être évoqués deux principaux textes dont la France est signataire : la Convention de Nairobi (1985) dont l'objectif est la protection, la gestion et la mise en valeur de la biodiversité marine et côtière de la région de l'Afrique orientale<sup>1</sup>, et la résolution de Sodwana (Natal, Afrique du sud, 1995) dont l'objectif est de définir une stratégie régionale de préservation des tortues marines, commune aux pays du Sud-ouest de l'Océan Indien<sup>2</sup>.

Il s'agit de textes internationaux dont l'effectivité en droit interne, si elle est vérifiée, constituerait une prise de conscience par la France de la nécessité « d'une politique énergique de protection (...) conformément à la Législation internationale générale »<sup>3</sup>. Nous sommes alors conduits à vérifier cette effectivité sur le territoire de Mayotte par le prisme déterminant d'un statut en profonde mutation.

## **B - Les incidences statutaires de Mayotte sur la protection des tortues marines**

« Rien ne sert évidemment de protéger des espèces si l'on rend leur vie impossible en supprimant, en réduisant ou en laissant périliter leurs milieux de vie : cette logique élémentaire se heurte aux développements de la vie moderne (industrialisation et urbanisation, agriculture intensive) »<sup>4</sup>. Suivons cette affirmation de bon sens pour constater, sur ces deux plans (protection des espèces et protection des espaces), d'une part, que les règles présidant à la conservation des tortues marines existent à Mayotte (1). Cependant, il faudra convenir, d'autre part, que le statut actuellement en mutation constitue un frein à la pleine effectivité des règles de conservation (2).

### **1. L'existence d'une protection : l'absence d'incidence statutaire**

De prime abord, le statut de Mayotte n'interfère pas dans la protection juridique des tortues marines. Ceci est dû, en premier lieu, à la « vocation transversale des instruments existants : un parc national, une réserve naturelle, un arrêté de biotope peuvent concerner n'importe quel type de milieu naturel, de l'écosystème montagnard à la zone humide »<sup>5</sup>. Dès lors lors qu'ils existent, les instruments de protection des tortues marines sont indépendants de la forme statutaire de Mayotte. En second lieu, en vertu de l'article L. 110-1 I- du code de l'environnement, « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation ». Quant au II du même article, il ajoute que « leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général (...) »<sup>6</sup>. La protection des tortues marines est, de ce point de vue, une exigence d'intérêt général.

---

<sup>1</sup> Signée à Nairobi le 21 juin 1985, son approbation a été autorisée par la loi n° 89-401 du 21 juin 1989, *JORF* du 22 juin 1989, p. 7728 alors que sa publication n'a eu lieu que par l'intervention du décret n° 2000-982 du 2 octobre 2000, *JORF* du 10 octobre 2000, p. 16043.

<sup>2</sup> Voir le site Internet du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDAT) : <http://www.ecologie.gouv.fr>.

<sup>3</sup> A. ORAISON, *op. cit.*, p. 181.

<sup>4</sup> R. ROMI, *op. cit.*, p. 393.

<sup>5</sup> C. CANS, *op. cit.*, p. 159-160, spéc. p. 159.

<sup>6</sup> En conséquence du principe de spécialité législative alors en vigueur, « le présent code [de l'environnement] est applicable

Ces remarques ayant été faites, apprécier l'existence de cette protection suppose d'envisager tant la structure juridique de cette protection (a) que les acteurs chargés de sa mise en œuvre (b).

## A - l'architecture normative de protection des tortues marines à Mayotte

Outre les législations et réglementations d'ordre administratif protectrices des tortues marines, il faudra évoquer brièvement l'arsenal répressif mis en place pour renforcer l'existence de cette protection.

Au plan national, les dispositions intéressant la protection des tortues marines à Mayotte trouvent leur base légale originelle dans la loi du 10 juillet 1976<sup>1</sup>, elle-même codifiée dans le code rural puis désormais dans le code de l'environnement. Deux dispositions essentielles sont à retenir. L'article L. 411-1 du code de l'environnement, applicable à Mayotte en application de l'article L. 651-1, dispose : « I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient la conservation d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées, sont interdits : 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; (...) 3° La destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales ; (...) II. - Les interdictions de détention édictées en application du 1° ou du 2° du I ne portent pas sur les spécimens détenus régulièrement lors de l'entrée en vigueur de l'interdiction relative à l'espèce à laquelle ils appartiennent ». Si la protection des espèces animales ou végétales est organisée par l'article L. 411-1, c'est l'article L. 411-2 qui détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : « 1° La liste limitative des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi protégées » en renvoyant au pouvoir réglementaire. Il s'agit de l'article R. 411-1 : « Les listes des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées faisant l'objet des interdictions définies par les articles L. 411-1 et L. 411-3 sont établies par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes. Les espèces sont indiquées par le nom de l'espèce ou de la sous-espèce ou par l'ensemble des espèces appartenant à un taxon supérieur ou à une partie désignée de ce taxon »<sup>2</sup>. En application de l'article R. 411-1 du code de l'environnement est adopté l'arrêté du 9 novembre 2000<sup>3</sup>. Ce dernier dispose en son article 2 : « Sont interdits, sur le territoire national et en tout temps, la destruction ou l'enlèvement des œufs et des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la naturalisation ou, qu'ils soient vivants ou morts, le transport, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat de spécimens des espèces de tortues marines suivantes : Tortue luth (*Dermochelys coriacea*) ; Tortue caouanne (*Caretta caretta*) ; Tortue olivâtre (*Lepidochelys olivacea*) ; Tortue de Ridley (*Lepidochelys kempii*) ; Tortue à écailles (*Eretmochelys imbricata*) ; Tortue verte (*Chelonia mydas*) ». Le régime de protection des

---

à Mayotte sous réserve des adaptations prévues par le présent titre », article L. 651-1 I- du code de l'environnement.

<sup>1</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976, p. 4203.

<sup>2</sup> Dans sa rédaction issue du décret n° 2007-15 du 4 janvier 2007 relatif aux espèces animales non domestiques ainsi qu'aux espèces végétales non cultivées et modifiant le code de l'environnement, JORF du 5 janvier 2007, p. 191.

<sup>3</sup> Arrêté interministériel du 9 novembre 2000 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national, JORF du 7 décembre 2000, p. 19411.

tortues marines est en outre complété et précisé par l'arrêté du 14 octobre 2005<sup>1</sup> désormais applicable pour l'ensemble du territoire national, *a fortiori* pour Mayotte.

Au plan local, les dispositions, relevant de la compétence principale du Préfet de Mayotte, représentant de l'Etat, sont relativement fournies. L'« ordre juridique environnemental »<sup>2</sup> protecteur des tortues marines se divise en deux axes : la protection des espèces et la protection des espaces.

En premier lieu, on doit faire état des arrêtés préfectoraux relatifs à la protection des espèces. Premier relais local – à notre connaissance – de la réglementation nationale, l'arrêté préfectoral n° 4 et 19 du 21 janvier 1977 sur la protection des tortues marines. Aujourd'hui, l'essentiel de la protection locale de l'espèce repose sur l'arrêté préfectoral n°347/DAF du 7 août 2000 *fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées et les mesures de protection de ces espèces animales représentées dans la collectivité départementale de Mayotte complétant la liste nationale*. Il faut lui adjoindre l'arrêté préfectoral n° 109/SG/DAF du 30 décembre 2004 *portant réglementation de la pêche au filet dans les eaux intérieures (lagon) de la collectivité départementale de Mayotte*, lequel considère « que certaines techniques de pêche au filet utilisées à Mayotte dégradent les récifs coralliens et mettent en danger la survie d'espèces protégées comme les tortues marines (...) ».

En second lieu, plusieurs arrêtés préfectoraux intéressent non plus directement les tortues marines mais leurs habitats. Dès lors que des lieux de reproduction, d'alimentation ou de passage sont identifiés, il s'avère indispensable de prendre les mesures propres à les préserver. Nous ferons état successivement de quatre textes révélateurs de la protection des espaces des tortues marines. Citons tout d'abord l'arrêté préfectoral n°377/AGR du 4 mai 1990 *portant création de la réserve intégrale de pêche à Mayotte au lieu-dit « Passe en S »*<sup>3</sup> dans sa rédaction issue de l'arrêté préfectoral n° 435/AM du 20 septembre 2000. Si l'intitulé de l'arrêté peut prêter à confusion compte tenu de la référence à la notion de « réserve intégrale »<sup>4</sup>, cet arrêté se borne à interdire toute forme de pêche dans cette zone située dans l'est du lagon de Mayotte. Citons également l'arrêté préfectoral n° 518/SG du 8 avril 1991 *portant création du Parc marin de Saziley*. Il s'agit d'une zone de protection – située à l'extrémité sud-est de l'île – dans laquelle « les tortues sont protégées » et « il est interdit en tout temps : 1) de les pêcher ; de les capturer, de les tuer, de les transporter ; 3) de détruire les pontes ou de les emporter » (article 11 de l'arrêté). Citons en outre l'arrêté préfectoral n° 42/DAF/01 du 11 juin 2001 *portant création d'une zone de protection sur le site naturel remarquable de N'Gouja*. Compte tenu de l'importance de ce site pour les tortues marines, l'arrêté est particulièrement restrictif à un double titre. *Primo*, il en ressort qu'à l'intérieur de la zone de protection qu'il définit, est interdit « le dérangement (encercler, toucher, accrocher, éclairer) des tortues marines » (art. 5 §5.5). *Secundo*, l'arrêté divise la zone de protection en trois secteurs en fonction de l'intensité de la réglementation. Ainsi, par exemple, le secteur A « constitue un périmètre de très forte protection

---

<sup>1</sup> Arrêté interministériel du 14 octobre 2005 *fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national et les modalités de leur protection*, JORF du 6 décembre 2005, p. 18816.

<sup>2</sup> E. NAIM-GESBERT, « Les aspects juridiques du développement durable à Mayotte », in J. COUDRAY et L. SERMET (dir.), *Mayotte dans la République*, op. cit., p. 642. Voir, ce même auteur, pour un inventaire particulièrement détaillé du droit de l'environnement applicable à Mayotte, spéc. p. 642-644. A noter que l'approfondissement du régime de protection des tortues marines devrait se poursuivre à la faveur d'une « politique d'arrêtés préfectoraux de protection de biotopes (APPB) [qui] sera développée sur les espaces les plus riches du point de vue de la biodiversité » entre 2005 et 2010. Voir, Service Environnement, DAF, *Mayotte. Plan d'action pour la biodiversité 2005-2010*, juillet 2005, [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr), p. 18.

<sup>3</sup> Officiellement dénommée Passe de Longogori.

<sup>4</sup> Article L. 331-16 du code de l'environnement : « Des zones dites de “réserves intégrales” peuvent être instituées “dans le cœur d'un parc national” afin d'assurer, dans un but scientifique, une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore ». Or, la « Passe en S » à Mayotte ne relève pas de la législation sur les parcs nationaux.

à l'intérieur duquel il est formellement interdit de pénétrer dans le lagon (à pied, à la nage, en bateau ou à l'aide de tout autre moyen de navigation) à marée haute ou à marée basse, sauf pour des missions scientifiques ou de police des pêches » (art. 7 de l'arrêté). Citons enfin l'arrêté préfectoral de protection de biotope n°40/DAF du 5 août 2005 portant protection du site naturel dénommé « Plage de Papani » adopté sur le fondement de l'article R. 211-12 du code de l'environnement devenu l'article L. 411-15<sup>1</sup>. « Considérant l'importance et la sensibilité du site naturel de Papani pour la reproduction, l'alimentation et la sauvegarde des populations de tortues marines à Mayotte » (italique dans le texte original), l'arrêté édicte un ensemble d'interdictions et de limitations pour préserver l'habitat des tortues marines (article 3) localisé sur l'est de Petite-Terre.

Avant d'envisager les sanctions pénales attachées à la protection des tortues marines, notons qu'un projet de création d'un parc naturel marin à Mayotte est à l'étude depuis l'arrêté du 26 décembre 2007<sup>2</sup> et que « la conduite de la procédure d'étude et de création [de ce parc] est confiée conjointement au préfet de la Réunion et au préfet de Mayotte » (article 1<sup>er</sup>). S'il devait voir le jour, le parc naturel marin de Mayotte constituerait une avancée significative dans l'étendue de la protection des tortues marines dans la mesure où ce statut contribue à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable des activités liées à la mer<sup>3</sup>.

Deux dispositions d'ordre pénal intéressent directement la répression des atteintes aux espèces protégées telles que les tortues marines<sup>4</sup>. L'article L. 415-3 du code de l'environnement dispose : « Est puni de six mois d'emprisonnement et de 9000 euros d'amende : 1° Le fait, en violation des interdictions prévues par les dispositions de l'article L. 411-1 et par les règlements pris en application de l'article L. 411-2 : a) De porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques (...) ». Cette infraction de nature délictuelle est complétée par une infraction de nature contraventionnelle à l'article R. 415-1 du même code : « Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe le fait de : 1° Perturber de manière intentionnelle des espèces animales non domestiques protégées au titre de l'article L. 411-1 ; (...) 3° Contrevenir aux dispositions des arrêtés préfectoraux pris en application des articles R. 411-15 et R. 411-17 »<sup>5</sup>. Il faut ajouter pour clore ce point qu'en cas de récidive, au titre de l'article L. 415-3 du code de l'environnement, le prévenu encourt une peine d'un an d'emprisonnement et de 18 000 euros d'amende conformément à l'article 132-10 du code pénal<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article L. 411-15 est applicable à Mayotte par l'effet de l'article R. 654-1 du code de l'environnement. L'article L. 411-15 énonce : « Afin de prévenir la disparition d'espèces figurant sur la liste prévue à l'article R. 411-1, le préfet peut fixer, par arrêté, les mesures tendant à favoriser, sur tout ou partie du territoire d'un département à l'exclusion du domaine public maritime où les mesures relèvent du ministre chargé des pêches maritimes, la conservation des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces ». Sur les arrêtés de biotopes, R. ROMI, *op. cit.*, p. 425-427.

<sup>2</sup> En application des articles L. 334-3 et R. 334-3 du code de l'environnement est adopté l'arrêté interministériel du 26 décembre 2007 relatif à la conduite de la procédure d'étude et de création d'un parc naturel marin à Mayotte, *JORF* du 29 décembre 2007, p. 21750. Pour une présentation du Parc naturel marin de Mayotte, suivre ce lien : <http://www.ecologie.gouv.fr/Parc-naturel-marin-de-Mayotte> (site Internet du MEEDAT).

<sup>3</sup> Le parc naturel marin s'accompagne d'un ensemble d'outils de gestion adaptés à l'espace concerné.

<sup>4</sup> La place conférée à la répression en matière environnementale peut toutefois être discutée. Pour Odile Naim, la répression est nécessaire parce qu'elle a, du point de vue de l'efficacité, le mérite d'être dissuasive. Voir, O. NAIM, *op. cit.*, p. 48.

<sup>5</sup> Les articles L. 415-3 et R. 415-1 du code de l'environnement sont rendus applicables à Mayotte respectivement sur le fondement des articles L. 651-1 et 654-1. Pour une condamnation récente : voir une décision du Tribunal de Première instance de Mamoudzou du 12 mai 2009 infligeant respectivement 6 mois de prison fermes et deux mois de prison dont un ferme à deux prévenus condamnés pour braconnage de tortues vertes. Cf. *Mayotte Hebdo* du 15 mai 2009, p. 8.

<sup>6</sup> Applicable à Mayotte en vertu de l'article 721-1 du code pénal.

L'application des règles ainsi déterminées suppose l'intervention de multiples acteurs locaux.

## **B - les acteurs institutionnels de la mise en œuvre de la protection des tortues marines**

La protection des tortues marines dépend étroitement et traditionnellement des services de l'Etat même si la Collectivité départementale de Mayotte sera amenée à jouer un rôle de plus en plus important. D'autres acteurs interviennent de manière complémentaire dans cette protection.

La mise en œuvre de cette protection – en amont – relève au premier chef de la Préfecture de Mayotte et des divers services placés sous l'autorité du représentant de l'Etat<sup>1</sup>. Le service essentiel est la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF) créée en 1977<sup>2</sup>. Depuis 1995, elle constitue un service déconcentré du ministère chargé de l'agriculture, de la pêche et de l'environnement. Au sein de la DAF, le Service de l'Environnement et de la Forêt (SEF) a la responsabilité de la protection des tortues marines. La DAF est par conséquent à l'origine de la réglementation locale portant sur la protection des tortues marines comme en témoigne la lecture des arrêtés préfectoraux évoqués précédemment.

Depuis le 16 septembre 1996 (date de sa création), la Commission consultative de l'environnement et de la protection du patrimoine à Mayotte assiste les services de l'Etat. « Placée auprès du représentant de l'Etat », elle est composée « des représentants des services de l'Etat et des collectivités territoriales », « des représentants des associations ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement et des personnalités qualifiées dans ce domaine » (art. R. 651-6 I al. 1<sup>er</sup> du code de l'environnement). Elle donne son avis notamment, si elle est saisie, « sur les mesures tendant à : 1° Préserver et développer la faune et la flore sauvages ainsi que leurs habitats terrestres et marins ; (...) 3° Améliorer la protection des paysages naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent » (art. R. 651-6 III du même code). La protection des tortues marines et de leurs habitats entre donc dans ses compétences consultatives. Par ailleurs, depuis 1994, « la direction régionale de l'environnement de la Réunion est à la disposition du représentant du Gouvernement à Mayotte en tant que de besoin »<sup>3</sup>.

En aval, outre les services de police et de gendarmerie et l'ensemble des services concernés de l'Etat<sup>4</sup>, l'observation des règles de protection des tortues marines est assurée par deux services spécifiques dont il faut indiquer brièvement ce qu'ils sont. Le premier est la

---

<sup>1</sup> D'autres services participent à la prise en charge des questions environnementales sans directement porter sur la protection particulière des tortues marines. Ainsi, la Délégation à l'Environnement placée sous l'autorité du Secrétaire général de la préfecture de Mayotte dont les missions consistent notamment en l'« élaboration, [la] coordination du suivi de l'ensemble des politiques de protection de l'environnement de Mayotte » (site Internet du MEEDAT). Ajoutons également la mission interservices de l'eau et de l'environnement (MISEEN) en collaboration avec la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (site Internet de la préfecture de Mayotte : <http://www.mayotte.pref.gouv.fr>).

<sup>2</sup> L'ensemble de ces informations trouve, sauf mention contraire, sa source sur le site Internet du MEEDAT : <http://www.ecologie.gouv.fr>.

<sup>3</sup> Article 2 du décret n° 94-37 du 12 janvier 1994 *relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement dans les régions d'outre-mer*, JORF du 14 janvier 1994, p. 761.

<sup>4</sup> Art. L. 654-9 al. 1<sup>er</sup> du code de l'environnement : « Sont habilités à constater les infractions aux dispositions du livre IV du présent code commises dans la collectivité départementale de Mayotte, outre les agents mentionnés dans ces dispositions, les agents de la direction de l'agriculture et de la forêt commissionnés par le représentant de l'Etat ». L'article L. 415-1 du code de l'environnement dresse la liste de l'ensemble des agents habilités à constater les infractions aux règles de protection des tortues marines à Mayotte.

Brigade Nature de Mayotte (BNM) regroupant des agents de la DAF et de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS)<sup>1</sup>. Le second est la Brigade du lagon dont la création remonte à 1995. Elle dépend du Service de la Pêche et de l'Environnement Marin (SPEM), lui-même rattaché à la DAF. Comptant 6 agents assermentés, la Brigade du lagon participe à la protection du lagon, au suivi des tortues marines et à la sensibilisation du public<sup>2</sup>.

L'Etat, au plan local, édicte les règles de protection des tortues marines, en assure le suivi et le respect par l'intermédiaire tant de la force publique que de l'ensemble des agents assermentés. Il est secondé par la Collectivité départementale de Mayotte laquelle peut jouer un rôle majeur dans cette protection.

Certes, la Collectivité départementale de Mayotte n'a pas directement la responsabilité de la protection des espèces situées sur son territoire mais les questions environnementales, pour lesquelles elle a reçu compétence, intéressent nécessairement la protection de leurs habitats. L'article LO. 6161-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose ainsi : « I. - La collectivité départementale de Mayotte élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte. Ce plan fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de Mayotte, ainsi que ceux de la préservation de son environnement. Le plan définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports, de télécommunications, de valorisation des ressources énergétiques et de protection et de mise en valeur du territoire de Mayotte. Ces orientations respectent, dans une perspective de développement durable, l'équilibre entre les objectifs de renouvellement et de développement urbains, de diversité sociale de l'habitat, de préservation des activités agricoles et forestières ainsi que de protection des espaces naturels, des sites et des paysages »<sup>3</sup>. En protégeant adéquatement les espaces naturels, la Collectivité contribuera à la protection des tortues marines présentes sur son territoire. Du reste, la lecture de l'article LO. 6161-43 du même code donne clairement à la Collectivité des compétences environnementales : « La collectivité définit les actions qu'elle entend mener en matière d'environnement, après avis ou, le cas échéant, sur proposition des communes et du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement ». Précisément, elle peut s'appuyer sur le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (art. LO. 6133-1 al. 1<sup>er</sup> du CGCT). Ce conseil « est consulté par le conseil général lors de la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de la collectivité et lors de l'élaboration du projet de budget de la collectivité en ce qui concerne l'éducation, la culture, l'environnement et le tourisme. Il donne son avis sur les résultats de leur mise en œuvre » (art. LO 6133-4 al. 1 et 2 du CGCT). Outre qu'il peut être saisi par le président du conseil général et le représentant de l'Etat, l'originalité tient à ce qu'il peut se saisir d'office pour rendre un avis sur tout projet de la collectivité concernant l'environnement (art. LO. 6133-4 al. 3 du CGCT).

Enfin, doivent être signalés, au titre des acteurs de cette protection, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) dont les missions étendues depuis 1995 à Mayotte participent à la protection des espaces naturels<sup>4</sup> et la Cellule de Gestion des Terrains du

---

<sup>1</sup> Créée en 2003, elle succède, sur le territoire de Mayotte, à la Brigade Nature de l'Océan Indien (BNOI) basée à la Réunion et dont un détachement se rendait une fois tous les deux mois à Mayotte. Voir, Service Environnement, DAF, *op. cit.*, p. 27.

<sup>2</sup> Sur ces missions : site Internet du MEEDAT, précité.

<sup>3</sup> A notre connaissance, le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (que l'on peut désigner sous le sigle PADD) a été adopté le 17 décembre 2004 par le conseil général. La procédure de validation du plan serait achevée, selon le site Internet de la préfecture de Mayotte (précité), par l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat en date du 15 janvier 2008. Ce texte demeure néanmoins introuvable...

<sup>4</sup> Extension 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. Pour la présentation du CELRL, on se référera à R. ROMI, *op. cit.*, p. 287-292. Le CELRL intervient à Mayotte sur 6 sites pour une surface de 937 ha (source : site Internet du Ministère de l'outre-mer : <http://www.outre-mer.gouv.fr>). Relèvent notamment du CELRL les sites de Papani, Moya et Saziley (source : site Internet du CELRL :

Conservatoire du Littoral (CGTCL)<sup>1</sup>, rattachée au Conseil Général de Mayotte, lequel assume de la sorte la gestion des terrains que lui confie le CELRL<sup>2</sup>. S'agissant du CELRL, l'article L. 322-1 du code de l'environnement, applicable à Mayotte en raison de l'article L. 651-1 du même code, énonce : « I. – Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (...) a pour mission de mener (...) une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique ». Il exerce sa mission au moyen d'acquisition, d'expropriation ou en recevant la gestion d'immeubles appartenant à d'autres personnes publiques. Il comprend par ailleurs « des conseils de rivages » (art. L. 322-13 du code de l'environnement) dont, pour Mayotte, « le conseil des rivages français de l'océan Indien » (art. R. 322-30 8° du même code). Ses missions sont définies à l'article R. 322-36 du code de l'environnement.

La protection des tortues marines est une réalité juridique. L'existence d'un corpus normatif, relais des impératifs du droit international à Mayotte, que concrétisent tant les règles nationales applicables à Mayotte que les règles locales, en est l'expression la plus remarquable. De plus, l'implication d'acteurs nationaux et locaux sur ce territoire révèle la mise en œuvre pratique des règles édictées. La question statutaire à Mayotte n'apparaît donc nullement déterminante dans le régime et la mise en œuvre de la protection des tortues marines.

Néanmoins, les atteintes commises à l'encontre des tortues marines sont toujours d'actualité en dépit de cette protection. Non seulement la DAF « estime à plus d'un millier les agressions commises annuellement contre ces espèces »<sup>3</sup>, mais le braconnage demeure<sup>4</sup>. Or, l'engagement international de la France au regard de la protection de ces espèces implique que tout soit mis en œuvre pour préserver ces espèces jusqu'à ce que des rapports scientifiques attestent avec certitude de la diminution durable ou de la fin des menaces pesant sur elles. L'origine des menaces persistantes est évidemment multiforme. Retenons-en deux. Selon Eric Naïm-Gesbert, « l'application mahoraise du droit de l'environnement est aujourd'hui embryonnaire. Elle devrait se renforcer par la réforme statutaire »<sup>5</sup>. Pour sa part, Odile Naïm relevait déjà en 1986 que si le lagon était « totalement protégé, étant donné sa surface, et le personnel affecté à sa surveillance, cette mesure [était] totalement utopique »<sup>6</sup>. Ce constat est-il toujours de rigueur ? Sur ces deux points, l'effectivité des règles et leur mise en œuvre pratique, on peut affirmer que ces limites constantes ne sont pas étrangères à l'organisation statutaire de Mayotte.

---

<http://www.conservatoire-du-littoral.fr>.

<sup>1</sup> La Cellule de Gestion des Terrains du Conservatoire du Littoral, dont dépend l'Observatoire des Tortues Marines (OTM) de Mayotte, assure la surveillance quotidienne, en plus du suivi de population, des deux plus importants sites de ponte de tortues marines, Moya et Saziley, via une équipe de deux agents non-assermentés sur chacun des deux sites, ainsi que le recensement des cas de braconnage sur l'ensemble des plages de l'île.

<sup>2</sup> En application de l'article L. 322-9 alinéa 2 du code de l'environnement : « Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales (...) ».

<sup>3</sup> Service Environnement, DAF, *op. cit.*, p. 28.

<sup>4</sup> Voir *Mayotte Hebdo* du 15 mai 2009, précité, p. 8 : A Mayotte, « 800 à 1000 tortues pourraient être tuées chaque année, malgré les efforts déployés par les instances chargées de la protection de ces espèces ». Autrefois interdite par la religion musulmane, la consommation de viande de tortues marines est aujourd'hui courante. Elle est alors consommée comme amuse-bouche (*tchak*) et s'accompagne d'alcool.

<sup>5</sup> E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 644.

<sup>6</sup> O. NAIM, *op. cit.*, p. 32.

## 2. Les limites de la protection des tortues marines : les incidences négatives du statut

Le statut de Mayotte, y compris dans ses profondes mutations actuelles, constitue un double handicap relativement à la protection des tortues marines sur ce territoire. Tout d'abord, le statut – les statuts devrions nous dire – affecte considérablement la lisibilité du droit applicable à Mayotte ce qui ne peut qu'avoir une incidence réelle sur le corpus normatif de protection des tortues marines (a)<sup>1</sup>. Ensuite, ce même statut, cristallisant une situation de « transitoire permanent », a largement obéré les moyens nécessaires à la mise en œuvre pratique de la politique de protection des tortues marines (b).

### a - une protection tributaire d'un droit extrêmement complexe

Stigmatiser un droit qui confine parfois à l'illisibilité pourrait apparaître à l'observateur attentif de Mayotte comme un exercice assez classique puisque le constat n'est ni difficile, ni nouveau<sup>2</sup>. Pourtant, comment exiger l'impossible ?<sup>3</sup> Peut-on opposer et appliquer aisément un droit dont les spécialistes s'échinent à trouver les règles exactes applicables à telle ou telle situation ? Un début de réponse peut être avancé selon deux étapes distinctes.

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 principe de spécialité législative est redoutable du point de vue de l'identification du droit applicable. Résumé succinctement, ce principe signifie que le droit produit par les instances nationales n'est applicable à Mayotte que si le texte dont il est question le mentionne expressément<sup>4</sup>. Cette identification peut aboutir à un véritable « imbroglio juridique »<sup>5</sup>. Les exemples étant nombreux et dans une optique de clarté nous examinerons à titre d'illustration une difficulté que nous paraît soulever l'arrêté préfectoral n° 42/DAF/01 du 11 juin 2001 *portant création d'une zone de protection sur le site naturel remarquable de N'Gouja*, précité.

Pour protéger le site de N'Gouja, cet arrêté préfectoral de 2001 énonce un certain nombre d'interdictions et de limitations qui ne sont pas sans soulever quelques observations du point de vue de leur légalité. Nous insisterons sur l'une d'entre elles, certainement la plus symptomatique de la complexité du droit applicable dont le statut de Mayotte est pour une part responsable, à savoir la zone de protection du secteur A. Cet arrêté de 2001 crée, en effet, une zone de

---

<sup>1</sup> Dont le législateur a pleinement conscience comme en témoigne l'article LO. 6162-10 du CGCT : « Le président du conseil général peut saisir le tribunal administratif d'une demande d'avis portant sur l'interprétation du statut de Mayotte ou sur l'applicabilité dans cette collectivité d'un texte législatif ou réglementaire. En cas de difficulté sérieuse, le président du tribunal administratif peut transmettre cette demande au Conseil d'Etat ».

<sup>2</sup> Pour une analyse pédagogique de ce point, E. LAMAISON, « La lisibilité du droit à Mayotte », in J. COUDRAY et L. SERMET (dir.), *Mayotte dans la République*, op. cit., p. 201-212, spéc. p. 201 : « Si la question du droit applicable à Mayotte est difficilement saisissable, elle l'est encore plus pour les mahorais (...) ».

<sup>3</sup> Certes, *nemo censetur ignorare legem* ! Mais, pour ne pas ignorer la loi, encore faut-il la comprendre objecte fort heureusement le Conseil constitutionnel, CC, déc. n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, JORF du 22 décembre 1999, p. 19041 : consacrant l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (cons. n° 13).

<sup>4</sup> Par exemple, l'article L. 651-1 du code de l'environnement rend applicable à Mayotte ledit code par la formulation suivante : « Le présent code est applicable à Mayotte ».

<sup>5</sup> Voir, sur ce point, B. CAZALET, « Droit des lagons de Polynésie française », *RJE* 2008, n° 4, p. 391-407, spéc. p. 407 : « L'incomplétude et les contradictions des mécanismes juridiques polynésiens sont souvent comparables à celles que l'on retrouve dans les législations hexagonales ou dans les autres collectivités ultramarines ». Le parallèle entre Mayotte et le cas Polynésien, présenté par Bertrand Cazalet, est saisissant. L'auteur relate les cas de violations de la réglementation environnementale locale qui ne sont pas réprimées devant les juridictions répressives en raison de l'annulation des poursuites engagées faute de disposer d'un texte pénal applicable à la Polynésie française autorisant l'affliction d'une peine (p. 405).

protection divisée en trois secteurs dont le secteur A correspond à « un périmètre de très forte protection à l'intérieur duquel il est formellement interdit de pénétrer dans le lagon (à pied, à la nage, en bateau ou à l'aide de tout autre moyen de navigation) à marée haute ou à marée basse, sauf pour des missions scientifiques ou de police des pêches » (art. 7). L'article 10 du présent arrêté réprime la violation de ces dispositions comme suit : « Les contrevenants aux dispositions du présent arrêté s'exposeront aux peines prévues à l'article 6§6 du décret du 9 janvier 1852 modifié, sur l'exercice de la pêche »<sup>1</sup>. Or, le décret visé par renvoi dispose en son article 6§6 : « Sera puni d'une amende de 22 500 euros quiconque aura, en infraction aux règlements de la Communauté économique européenne, aux dispositions du présent texte et aux règlements pris pour son application : (...) 6° Praticué la pêche dans une zone où elle est interdite ». Son objet est d'interdire ou de limiter l'exercice de la pêche, il ne sanctionne pas d'une peine correctionnelle le fait de « pénétrer dans le lagon »<sup>2</sup>. Si la violation de l'article 5§5.1 de l'arrêté préfectoral, selon lequel est interdit « tous procédés de pêche quels qu'ils soient », peut être réprimée sur le fondement de l'article 6§6 du décret susmentionné de 1852<sup>3</sup>, en revanche, dès lors qu'un décret (ou un arrêté comme en l'espèce) « ne peut, en l'absence de délégation spéciale, étendre les sanctions correctionnelles instituées par une loi antérieure, à une matière non prévue par ladite loi »<sup>4</sup>, l'arrêté préfectoral en cause ne pouvait légalement assortir d'une peine correctionnelle une infraction relevant nécessairement du pouvoir réglementaire ; seule une peine contraventionnelle pouvait être édictée. Par suite, l'engagement de poursuite risque de devenir délicat au détriment de la protection des tortues marines<sup>5</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le droit applicable à Mayotte est régi par le principe d'identité législative<sup>6</sup>. Brièvement décrit, il implique que les textes produits nationalement s'appliquent de plein droit à Mayotte sauf mention expresse contraire. L'article LO. 6113-1 alinéa 1<sup>er</sup> du code général des collectivités territoriales pose : « Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte ». Est-ce à dire que l'exercice de légistique s'en trouve simplifié ? Rien n'est moins sûr. Outre deux séries d'exceptions posées à ce principe<sup>7</sup>, l'article

---

<sup>1</sup> Il s'agit du décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime, *JORF* du 21 août 1944, p. 53. Ce décret est toujours en vigueur et a valeur législative.

<sup>2</sup> On chercherait en vain dans le décret de 1852 une incrimination du fait d'enfreindre une interdiction de pénétrer dans une zone de protection.

<sup>3</sup> La Cour de cassation n'y voit d'ailleurs aucun obstacle : Cass. crim., 20 décembre 1990, *Bull. crim.* n° 445 : « L'absence de sanction pénale propre à un décret ne doit pas être interprétée comme excluant les peines délictuelles prévues par la loi dont il est l'application ».

<sup>4</sup> Cass. crim. 27 février 1964, *Bull. crim.* n° 74. Voir également Cass. crim., 5 mars 2002, *Bull. crim.* n° 56. C'est une application du principe de légalité des délits et des peines (*Nullum crimen, nulla poena sine lege*) inscrit à L. 111-3 du code pénal : « Nul ne peut être puni pour un crime ou pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi, ou pour une contravention dont les éléments ne sont pas définis par le règlement. Nul ne peut être puni d'une peine qui n'est pas prévue par la loi, si l'infraction est un crime ou un délit, ou par le règlement, si l'infraction est une contravention ».

<sup>5</sup> L'hypothèse de l'article R. 610-5 du code pénal, lequel pose que « la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 1<sup>re</sup> classe », semble exclue, la Cour de cassation considérant que « les sanctions édictées par [cet article] du code pénal ne s'attachent qu'aux règlements de police pris par les autorités administratives en vue de maintenir la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques », autrement dit, l'ordre public. Voir, par exemple, Cass. crim., 25 avril 2001, *Bull. crim.*, n° 102.

<sup>6</sup> Suite à l'intervention de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* du 22 février 2007, p. 3121 et ce, alors même que Mayotte appartient toujours à la catégorie des COM, art. LO. 6111-1 al. 2 du CGCT : « Elle constitue une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution qui prend le nom de : " collectivité départementale de Mayotte " ».

<sup>7</sup> Ne relèvent pas de l'application de plein droit « les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution » ainsi que les « matières suivantes : 1° Impôts, droits et taxes ; 2° Propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural ; 3° Protection et action sociales ; 4° Droit syndical ; droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; 5° Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ; 6° Finances communales » (art. LO. 6113-1 du CGCT). On remarquera que l'environnement entre par voie de conséquence dans le régime de l'application de plein droit.

LO. 6113-1 dernier alinéa du même code ajoute : « Les dispositions législatives et réglementaires intervenues dans les matières soumises, en vertu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, au régime de l'application de plein droit des lois et règlements sont applicables à Mayotte, à compter de cette date, *sous réserve qu'elles n'en disposent pas autrement* » (nous soulignons). Le législateur n'a, semble-t-il, pas tout à fait réussi à s'extraire d'une spécialisation du droit à Mayotte<sup>1</sup>. Il s'agirait même, si l'on ose dire, d'une exception de spécialité législative. Certes, l'identité législative est nécessairement un but, attachée au statut même de département, qui implique une progression. Il reste, comme en témoigne l'exemple qui suit, que là encore le statut de Mayotte s'avère être un frein à la lisibilité du droit et, par transition, à sa capacité à assurer une réelle protection des tortues marines. C'est l'hypothèse révélée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 laquelle crée un titre VI « Prévention et réparation de certains dommages causés à l'environnement » dans le livre Ier du code de l'environnement<sup>2</sup>. En application de l'article LO. 6111-3 du CGCT, la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 est applicable de plein droit à Mayotte. D'ailleurs, la loi de 2008 ne fait pas mention de son applicabilité à Mayotte. Toutefois, le travail d'identification, voire de prudence dans la recherche du droit applicable à Mayotte, ne devient pas nul. En effet, la loi de 2008 introduit une nuance s'agissant des agents habilités à constater les infractions prévues par le nouveau titre VI. L'article 4 de la loi de 2008 prévoit que : « *pour l'application à Mayotte du titre VI du livre Ier, les agents commissionnés par le représentant de l'Etat et assermentés sont habilités à constater les infractions aux dispositions du même titre* » (nous soulignons)<sup>3</sup>. Autrement dit, et pour paraphraser le législateur organique, les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 intervenues dans les matières soumises, en vertu de la loi du 21 février 2007 précitée, au régime de l'application de plein droit des lois et règlements sont applicables à Mayotte, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, sous réserve de son article 4 qui en dispose autrement.

Les mutations statutaires de Mayotte interfèrent notablement dans la nécessaire et indispensable clarification du droit propre à permettre de poursuivre efficacement l'objectif de protection des tortues marines. Ceci est d'autant plus problématique que l'on retrouve certains freins liés au statut dans la mise en œuvre pratique des règles de protection des tortues marines.

## **b - une protection réduite par l'insuffisance des moyens**

Se borner à constater l'existence, même complexe, d'un régime juridique de protection des tortues marines, ce ne serait que parcourir la moitié du chemin. Sans prétendre vouloir épuiser la délicate question des moyens dont dispose l'île de Mayotte pour l'application efficace de ce régime de protection, on peut avancer l'idée que ceux-ci apparaissent insuffisants<sup>4</sup>. Trois points mettent en lumière, à nos yeux, cette insuffisance.

---

<sup>1</sup> Ce qui, s'agissant d'un territoire géographiquement situé outre-mer, ne saurait surprendre puisque cette démarche n'est pas nouvelle y compris pour les DOM. Voir, en ce sens, F. SAUVAGEOT, « Mayotte et l'article 72 de la Constitution. Des solutions possibles à celle retenue par le législateur », in J. COUDRAY et L. SERMET (dir.), *Mayotte dans la République*, op. cit., p. 83-99, spéc. p. 88.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, *JORF* du 2 août 2008, p. 2. Elle crée notamment les articles L. 160-1 à 165-2 du code de l'environnement.

<sup>3</sup> Codifié à l'article L. 651-8 du code de l'environnement.

<sup>4</sup> La faiblesse des moyens est une question récurrente du débat public quant à la mobilisation réelle de l'Etat concernant les questions environnementales. Ainsi, M. Romi fait justement écho à ce débat en relevant le manque d'effectifs du Conservatoire du littoral pour l'accomplissement de ses missions : 110 gardes pour 400 sites constate-t-il. Cf. R. ROMI, op. cit., p. 288-289.

Le premier point ressort d'une lecture croisée des différents renseignements fournis par les pouvoirs publics. En 2005, selon Jean-Paul Kihl, alors Préfet de Mayotte, « *le patrimoine naturel de Mayotte, tant terrestre que marin, demeure exceptionnel* ». Mais il remarque que « *l'archipel mahorais connaît pourtant, à l'instar des autres territoires de la France d'Outre-Mer, une inadéquation entre la richesse biologique présente sur son territoire et les moyens disponibles pour connaître, préserver et valoriser durablement cette ressource unique* » (italiques dans le texte original)<sup>1</sup>. Le Service Environnement de la DAF de Mayotte note dans la même veine que pour « faire face » aux atteintes aux espaces naturels et espèces protégées, « il est nécessaire de mettre les moyens humains, matériels et budgétaires en adéquation avec les réalités du terrain »<sup>2</sup>. De même, il souligne, en 2005, que la création de la Brigade de la Nature de Mayotte « constitue une avancée notable sous réserve de renforcer ses effectifs »<sup>3</sup>. L'exemple de la Brigade du lagon est révélateur du manque de moyens de la collectivité mahoraise : elle compte (2004) six agents assermentés pour un territoire comptant pas moins, selon les services de la DAF, de seize sites désignés « très fréquentés par les tortues marines » et neuf zones « de braconnage fréquent »<sup>4</sup>. La mobilisation des services de police (notamment municipale) et de la gendarmerie est un levier qui doit être exploité d'autant plus lorsqu'il peut s'avérer fructueux en créant un partenariat entre les différents services concernés (police, gendarmerie et brigade nature) dans le cadre d'un Groupement d'intervention régional<sup>5</sup>. Mais il faut garder à l'esprit que seul le déploiement de moyens spécifiques affectés à la police de l'environnement constituera une réponse efficace pour mettre en œuvre la protection des tortues marines. Ainsi que le rappelle Bertrand Cazalet, s'agissant de la gendarmerie en Polynésie française, « il est évident que la mission principale de la gendarmerie reste celle de l'ordre et de la sécurité publique, déterminant les axes prioritaires de son action (sécurité routière, délinquance, stupéfiants...) dont le pourcentage sur les lagons reste minime »<sup>6</sup>. En bref, il faut admettre que la police de l'environnement ne rentre pas « naturellement » dans les attributions traditionnelles de la force publique.

Le second point se réfère à l'absence de stratégie efficace de communication et d'éducation à la préservation des tortues marines et de leurs habitats. Il ressort d'une enquête auprès du public que les visiteurs du site Parc marin de Saziley (arrêté préfectoral n° 518/SG du 8 avril 1991 cité précédemment) ne sont pas tous conscients du statut particulier du site<sup>7</sup>. Par ailleurs, les deux agents de la CGTCL présents sur site quotidiennement n'ont pas les moyens d'assurer à la fois les interventions de nuit (suivi des pontes et recensement de tortues marines), l'information et l'encadrement des visiteurs et le contrôle des pratiques. Le même constat est fait sur le site remarquable de N'Gouja (arrêté préfectoral n° 42/DAF/01 du 11 juin 2001 cité précédemment). Identifié comme étant un site majeur d'alimentation pour les tortues vertes, l'herbier marin du site de N'Gouja est un lieu privilégié pour l'observation de cette espèce du fait de la faible sensibilité des tortues vertes à la présence de baigneurs, phénomène assez rarement rencontré en situation naturelle<sup>8</sup>. Le site est cité par la majorité des opérateurs touristiques

---

<sup>1</sup> J.-P. KIHl, « Préambule », in Service Environnement, DAF, *op. cit.*, p. 3. Est révélateur de cette inadéquation entre moyens et finalités, la circonstance que le représentant de l'Etat en fasse mention immédiatement (deuxième phrase de son propos).

<sup>2</sup> Service Environnement, DAF, *op. cit.*, p. 27.

<sup>3</sup> Service Environnement, DAF, *op. cit.*, p. 27.

<sup>4</sup> Service Environnement, DAF, *op. cit.*, p. 28.

<sup>5</sup> Créé le 24 novembre 2008, le GIR a notamment permis l'arrestation d'un individu « reconnu comme le braconnier numéro un des tortues vertes ». Cf. *Mayotte Hebdo* du 15 mai 2009, précité, p. 8.

<sup>6</sup> B. CAZALET, *op. cit.*, p. 404.

<sup>7</sup> S. CICCIONE et R. ROLLAND (dir), « Accompagnement technique et scientifique pour l'étude et la gestion durable des tortues marines et de leurs habitats à Mayotte », *Rapport de mission Kelonia / IFREMER*, 2004.

<sup>8</sup> S. CICCIONE, M. TAQUET, D. ROSS, C. TAQUET, K. BALLORAIN, « Assistance à la DAF de Mayotte pour l'encadrement scientifique et la formation des agents sur les programmes d'étude et de conservation des tortues marines et de leurs habitats

comme étant une des plus belles plages de l'île et le caractère exceptionnel qui lui est conféré par la présence et le comportement des tortues marines attire de nombreux visiteurs. Pourtant, en dépit d'un afflux touristique important<sup>1</sup>, rares sont les visiteurs conscients du statut de protection en vigueur. Une enquête menée en 2009 par Kelonia<sup>2</sup> sur le site de N'Gouja indique que sur 80 personnes interrogées, 75% n'ont pas connaissance de la réglementation locale alors que, dans le même temps, 75% d'entre elles avouent visiter le site pour sa particularité écologique.<sup>3</sup>

Enfin, le troisième point est révélateur de l'application à géométrie variable des garanties posées par le code de l'environnement. L'article L. 123-1 dudit code prévoit que : « I- La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement »<sup>4</sup>. L'enquête publique est une procédure relativement lourde puisqu'elle suppose soit la nomination d'un commissaire enquêteur, soit la constitution d'une commission d'enquête pour les projets les plus importants (art. L. 123-4 du code de l'environnement) mais pleinement justifiée si, avec Xavier Braud, on considère qu'elle « met en œuvre convenablement le principe de participation »<sup>5</sup>. Or, à Mayotte, l'enquête publique suit un régime différent. En premier lieu, il résulte de l'article L. 651-3 alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'environnement que « cette formalité est remplacée par la mise à disposition du public du dossier ». Ainsi, le principe est l'absence d'enquête publique. Le législateur a préféré retenir la démarche active des citoyens (ils vont vers l'enquête) en lieu et place d'une démarche passive (l'enquête vient à eux). Il est clair que le principe de participation s'en trouve affaibli<sup>6</sup>. D'autant plus affaibli que, en second lieu, si le code prévoit une exception, celle-ci est doublement limitée. En effet, l'article L. 653-1 alinéa 2 du code précité dispose : « Toutefois, le représentant de l'Etat à Mayotte *peut* décider de soumettre à enquête publique des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux qui, par leur nature, leur importance ou leur localisation, sont susceptibles de *porter atteinte* à l'environnement » (nous soulignons). Double limitation car, d'une part, le choix de la procédure de l'enquête publique est laissé à la discrétion du préfet de Mayotte, et, d'autre part, le texte de l'article L. 651-3 laisse entendre que les projets ne doivent pas seulement être susceptibles « d'affecter » l'environnement (comme dans l'article L. 123-1 précité) mais ils doivent être susceptibles « de porter atteinte » à l'environnement. La nuance est aussi subtile que dommageable pour le plein développement des outils de protection environnementaux à Mayotte.

---

à Mayotte », *Rapport Kelonia / IFREMER*, 2003.

<sup>1</sup> Le nombre de visiteurs pouvant atteindre 300 personnes les dimanches, source Kelonia / IFREMER / CNRS IPHC, données non publiées.

<sup>2</sup> Kelonia, l'observatoire des tortues marines de La Réunion, établissement de la Région Réunion dont les missions sont l'étude et la conservation des tortues marines et de leurs habitats, et la sensibilisation à la conservation du patrimoine naturel et culturel associé aux tortues marines. Kelonia intervient avec l'IFREMER, le CNRS, la DAF et la Collectivité départementale de Mayotte dans le cadre des programmes d'étude et de conservation des tortues marines à Mayotte.

<sup>3</sup> Enquête réalisée du 13 au 30 mai 2009 par Kelonia auprès de 80 personnes. Parmi les personnes interrogées, 56 % étaient des résidents et 44% des vacanciers.

<sup>4</sup> Il s'agit d'une mise en œuvre du principe de participation dont la valeur constitutionnelle résulte de la Charte de l'environnement de 2004 (art. 7) intégrée au bloc de constitutionnalité par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 *relative à la Charte de l'environnement*, *JORF* du 2 mars 2005, p. 3697. Il est en outre codifié à l'article L. 110-1 I 4° du code de l'environnement.

<sup>5</sup> X. BRAUD, « Quand la montagne accouche d'une souris... », note sous CE Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, *RJE* 2009, n°1, p. 108-110, spéc. p. 108-109.

<sup>6</sup> Ce qui marquera d'ailleurs l'étonnement de M. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 646 : « l'enquête publique, mécanisme essentiel garantissant la démocratie participative, est curieusement remplacée par une simple mise à disposition du public des dossiers ». Il cite l'exemple de l'arrêté préfectoral n° 789 du 31 décembre 1999 relatif au SRADT (schéma régional d'aménagement et de développement territorial de Mayotte).

A ce stade de nos développements, un premier bilan pourrait être celui-ci. Certes, « en comparaison avec d'autres îles, par exemple Anjouan ou une grande partie de Madagascar, la situation écologique de Mayotte est bien meilleure »<sup>1</sup>. Les tortues marines bénéficient effectivement d'une situation privilégiée compte tenu de l'appartenance de Mayotte à la République française. Liée par le droit international, la France est tenue de mettre en œuvre à Mayotte l'ensemble des règles nécessaires à la poursuite des objectifs de protection des espèces de tortues marines identifiées par lui. Non seulement la situation statutaire de Mayotte est « inopposable » au droit international<sup>2</sup>, mais elle n'interfère pas dans l'établissement national et local des règles nécessaires à cette protection. Cependant, les statuts successifs (collectivité territoriale d'outre-mer à statut particulier régi par l'ancien l'article 72 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution puis collectivité d'outre-mer régi par son article 74) ont eu tendance à affecter sensiblement l'effectivité des règles protectrices des tortues marines, effets aggravés de surcroît par l'insuffisance de moyens dont les statuts successifs ont été, nous semble-t-il, le prétexte. Il faut donc se résoudre à accepter que la protection des tortues marines commande plus que jamais une départementalisation de l'île de Mayotte.

## **II - A la nécessité d'une départementalisation intelligente de Mayotte au regard d'une protection réelle des tortues marines**

La protection réelle des tortues marines à Mayotte suppose avant tout de solutionner définitivement la question récurrente du statut de l'île au lagon<sup>3</sup> (A). L'option départementale alors retenue appelle néanmoins une réflexion quant à ce qu'il est souhaitable de proposer pour pérenniser cette protection (B).

### **A - Le préalable : le règlement définitif de la question statutaire**

Sortir Mayotte de ses statuts successifs, et par suite hésitants<sup>4</sup>, donnera un cap clair à la fois sur le plan politique (1) que sur celui du droit applicable (2).

---

<sup>1</sup> M. LOUETTE, *op. cit.*, p. 30.

<sup>2</sup> Pour paraphraser D. CARREAU, *Droit international*, Paris, Pedone, 9<sup>ème</sup> éd., p. 59-63, spéc. p. 63.

<sup>3</sup> Remplaçant le slogan « L'île aux parfums » alors identique à celui des Comores, ce nouveau slogan est adopté en 1996 par le Comité du Tourisme de Mayotte. Ce dernier a d'ailleurs récemment mis l'accent sur la communication et la promotion et s'attache ainsi par ce nouveau slogan à présenter les nouvelles orientations de la politique touristique menée à Mayotte.

<sup>4</sup> Pour une présentation éclairante des motifs de cet « entre-deux » institutionnel, voir F. SAUVAGEOT, *op. cit.*, p. 90-92, spéc. p. 91-92 : « La création d'une [collectivité *sui generis*] pouvait en effet être légitimement présentée comme la seule solution de l'impasse qui résultait, d'une part, de l'inadaptation manifeste de la départementalisation, et d'autre part, l'impossibilité de créer un TOM ». Rappelons que la révision constitutionnelle de 2003 a logiquement intégré Mayotte dans la catégorie des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

## 1. La départementalisation : une solution politiquement recommandée

La résolution définitive – si tant est qu'elle soit possible – de la question statutaire a longtemps paru être le préalable à l'intervention massive de la métropole en termes politiques pour accompagner le développement de l'île. C'est pour cette raison que la solution du département d'outre-mer doit être actée car elle commande l'activation des moyens humains, matériels, financiers et budgétaires.

Certes, la politique d'interventionnisme de l'Etat français à Mayotte est perceptible dès 1976. Mais, ainsi que le signale Carole Barthès, « ce n'est que depuis une dizaine d'année que la France, longtemps retenue par les incertitudes concernant le statut de l'île, conduit une politique volontariste d'investissements structurants sur l'île »<sup>1</sup>. Les hésitations institutionnelles concernant Mayotte ont été un sérieux handicap à une intervention plus appuyée de l'Etat. Ces hésitations sont perceptibles dans le discours des plus hautes autorités de l'Etat révélant deux visions opposées sur Mayotte – visions qui se sont successivement succédé – en posant soit comme point de départ la question du statut, soit celle du développement. En 1966, c'est la question du statut qui est essentielle aux yeux de Jacques Chirac, alors Premier ministre, lorsqu'il se rend à Mayotte : « Le problème qui se pose, c'est celui de votre avenir, celui de vos enfants, celui de votre île ». Avant d'ajouter : « la première question, dans ce contexte, est celle de votre organisation administrative »<sup>2</sup>. A l'inverse, le Premier ministre Edouard Balladur, en 1995, déclarait : « Vous l'avez compris : des réponses institutionnelles ne suffiront pas à répondre aux préoccupations légitimes qui sont les vôtres. Pour intégrer parfaitement Mayotte à l'ensemble national, il faut mettre l'accent sur les besoins réels de votre collectivité »<sup>3</sup>. Cette vision semble avoir été partagée par Jean-Jacques Queyranne, alors Secrétaire d'Etat à l'outre-mer, lorsqu'en 2000, il prévient devant la Commission des lois du Sénat que Mayotte « resterait régie par le principe de spécialité législative, car l'écart des niveaux de développement économique et social [excluait] une transformation immédiate de Mayotte en département d'outre-mer »<sup>4</sup>. Enfin, marquant un retour à une conception institutionnelle du développement de Mayotte, Lionel Jospin, alors Premier ministre, considère en 2001, *expressis verbis*, que la question statutaire est inévitable pour permettre, ensuite, le développement économique et social de l'île : « Ainsi sortis de l'incertitude institutionnelle, les Mahorais vont pouvoir se consacrer à la question essentielle du développement économique et social »<sup>5</sup>.

Force est de reconnaître que l'absence de cap politique quant au statut de Mayotte a très certainement sinon bloqué au moins freiné le développement économique et social de Mayotte. Dès lors, accéder à la demande très forte de la population mahoraise d'obtenir un statut clair et définitif, celui de département d'outre-mer (DOM), devrait, dans ces conditions, permettre l'accélération du développement économique et social et produire les moyens dont Mayotte a besoin pour améliorer la préservation du patrimoine écologique de l'île, et ce qui nous intéresse ici, la protection des tortues marines.

---

<sup>1</sup> Sur ces deux points, C. BARTHES, *L'Etat et le monde rural à Mayotte*, Cirad-Karthala, coll. « Economie et développement », 2003, p. 124. L'auteur cite l'exemple évocateur de « l'explosion » de la construction des bâtiments scolaires depuis 1990.

<sup>2</sup> Discours de J. CHIRAC à Mayotte le 19 octobre 1966, in M. KAMARDINE, *Discours de la République pour Mayotte*, Orphie, coll. « Essais et documents », 2007, p. 66.

<sup>3</sup> Discours d'E. BALLADUR devant le conseil général de Mayotte le 24 mai 1994, in M. KAMARDINE, *op. cit.*, p. 74-75. Moins généreux mais peut-être plus réaliste, M. Balladur devait insister sur le nécessaire rattrapage économique avant d'envisager la question du statut.

<sup>4</sup> Cité par F. SAUVAGEOT, *op. cit.*, p. 89.

<sup>5</sup> Discours de L. JOSPIN devant le conseil général de Mayotte le 27 janvier 2001, in M. KAMARDINE, *op. cit.*, p. 89. Discours faisant suite à la consultation des mahorais organisée le 2 juillet 2000 et en prévision du futur statut (loin d'être aussi définitif) de collectivité départementale qui sera institué par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 *relative à Mayotte*, JORF du 13 juillet 2001, p. 11199.

## 2. La départementalisation : une solution juridiquement appropriée

Au plan strictement juridique, la départementalisation et, ensuite, le statut de DOM offrent des remèdes à deux écueils. La départementalisation permet d'accentuer le processus de clarification du droit applicable à Mayotte en le normalisant au regard du droit national. Le statut de DOM garantit que la « départementalisation juridique » de Mayotte ne provoque pas en creux des effets contraires à une adaptation indispensable du droit de l'environnement à Mayotte s'agissant de questions étrangères au territoire métropolitain comme c'est le cas pour les tortues marines.

L'érection de Mayotte en département est une solution qui paraît s'imposer en raison même des caractères de la République et dès lors que la volonté des populations est manifeste : « l'application du droit commun sur le territoire de la République (...) reste (...) le principe, eu égard aux exigences constitutionnelles d'unité de la République et d'égalité des citoyens »<sup>1</sup>. Mais il faut d'abord comprendre la départementalisation comme un processus et non comme son résultat (qu'est le statut de DOM). Engagée depuis la loi du 11 juillet 2001<sup>2</sup>, elle postule la « mise en place d'un programme (...) d'application de plein droit des textes » législatifs et réglementaires<sup>3</sup>. Or, cette départementalisation va progressivement lever un premier obstacle, que nous avons soulevé précédemment, à savoir la complexité de l'identification du droit applicable. En posant pour l'avenir le régime de l'identité législative, et en le maintenant (par le choix final du statut de DOM), la loi organique du 21 février 2007 (précitée) participe directement à la clarification du droit applicable à Mayotte. Certes, l'alignement immédiat du droit mahorais sur le droit métropolitain est à la fois utopique et sa tentative serait très certainement désastreuse. Le législateur a dû estimer qu'il fallait alors réaliser cet alignement par touches successives. C'est pourquoi, l'article LO. 6113-1 alinéa 5 du CGCT maintient une exception de spécialité législative<sup>4</sup>. Si, comme nous l'avons montré, cette disposition constitue un facteur supplémentaire de complexité dans la lisibilité du droit applicable à Mayotte, à l'inverse, au regard de l'objectif de départementalisation, elle est manifestement, et à vrai dire, incontournable. Toutefois, du point de vue de la rigueur juridique, il n'est pas absolument certain que le législateur organique ait profondément modifié la donne. En effet, on pourrait objecter que le résultat normatif est le même qu'il s'agisse de poser comme point de départ le principe de spécialité législative en lui adjoignant des exceptions d'identité législative (méthode de la loi du 11 juillet 2001 précitée) ou qu'il s'agisse, à l'inverse, de partir du principe d'identité législative en lui adjoignant des exceptions de spécialité législative (méthode de la loi du 21 février 2007 précitée). Et, force serait alors de constater que le choix entre ces deux options, relativement identiques au plan du droit, serait arrêté en fonction de considérations politiques. Aussi, assurément, en choisissant la seconde option, le législateur organique a-t-il fait le choix politique, anticipant au demeurant sur la volonté clairement affirmée par le référendum consultatif du 29 mars 2009 de la population de Mayotte, d'ériger, à brève échéance, Mayotte en département d'outre-mer.

---

<sup>1</sup> F. SAUVAGEOT, *op. cit.*, p. 87-88.

<sup>2</sup> Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 *relative à Mayotte*, précitée.

<sup>3</sup> F. SAUVAGEOT, *op. cit.*, p. 97.

<sup>4</sup> Pour mémoire : « Les dispositions législatives et réglementaires intervenues dans les matières soumises, en vertu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, au régime de l'application de plein droit des lois et règlements sont applicables à Mayotte, à compter de cette date, sous réserve qu'elles n'en disposent pas autrement ».

Le statut de DOM s'avère, dernier élément d'analyse dont il faut faire état ici de manière prospective, juridiquement approprié en évitant un autre obstacle : un alignement du droit mahorais sur le droit métropolitain inadapté aux réalités locales. Le risque n'est pas nul. Ne serait-ce, par exemple, que la présence des tortues marines est extrêmement rare sur les plages de la France métropolitaine. Là encore, le législateur organique a tenu à anticiper en permettant de faire intervenir le principe d'adaptation propre aux départements et régions d'outre-mer : « L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Mayotte »<sup>1</sup>. Le statut de DOM s'accompagne judicieusement de « soupapes » de sécurité qui devraient garantir une protection réelle des tortues marines parce qu'adaptée aux réalités locales<sup>2</sup>.

Les questions quant à l'effectivité et la mise en œuvre de la protection des tortues marines sont largement dépassées par celles portant sur le processus de départementalisation de l'île de Mayotte. Mais, ainsi que nous avons tenté de le démontrer, la départementalisation entendue cette fois tant comme un processus que comme son résultat (le DOM) devient progressivement une étape inévitable pour approfondir et pérenniser la protection des tortues marines. Parce que le DOM est politiquement porteur des moyens indispensables au développement de l'île et qu'il est juridiquement le tremplin d'une clarification du droit applicable sans l'asphyxier par un alignement « sec » avec le droit métropolitain, la protection des tortues marines ne peut sortir que renforcée des résultats de la consultation organisée le 29 mars 2009 et à laquelle les électeurs étaient invités à répondre à la question suivante : « Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée "Département", régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer ? »<sup>3</sup>. Ceux-ci ont voté massivement en faveur du « oui »<sup>4</sup> ce qui devrait conduire à l'adoption d'une loi organique par le Parlement<sup>5</sup>.

Si l'accession dans un avenir plus ou moins proche de Mayotte au statut de département d'outre-mer est porteur d'avancées significatives pour la protection des tortues marines, le processus de départementalisation ne doit impérativement pas être pensé exclusivement en termes de rattrapage économique. On s'exposerait aux effets inverses à ceux escomptés.

## **B - Le souhaitable : une départementalisation innovante**

En somme, nous voudrions insister sur l'ardente obligation et les devoirs qui pèsent désormais sur les pouvoirs publics (autorités centrales, déconcentrées et décentralisées). Départementaliser doit apporter une nouvelle énergie au développement de l'île à condition qu'une départementalisation innovante soit proposée par les pouvoirs publics. En effet, refuser

---

<sup>1</sup> Art. LO. 6113-1 al. 3 du CGCT. Ce principe découle directement de la règle constitutionnelle inscrite à l'article 73 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution : « 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 ». Il faut ajouter que cette faculté d'adaptation est d'ores et déjà reconnue à la Collectivité départementale de Mayotte par l'article LO. 6161-2 du CGCT.

<sup>2</sup> Reste à savoir quelle interprétation, pour Mayotte, retiendra le Conseil constitutionnel sachant que ce dernier a une conception restrictive de l'article 73 al. 1<sup>er</sup>. Voir, CC, déc. n° 82-147 DC, 2 décembre 1982, *JORF* du 4 décembre 1982, p. 3666.

<sup>3</sup> Article 2 du décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 *décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution*, *JORF* du 21 janvier 2009, p. 1313.

<sup>4</sup> Soit 95,24% de oui et 4,76% de non (Source : site Internet de la préfecture de Mayotte, précité).

<sup>5</sup> Art. 72-4 *in fine* de la Constitution : « Ce changement de régime est décidé par une loi organique ».

une telle option conduirait paradoxalement à remettre en cause la préservation des tortues marines (1). Pour y remédier, certaines pistes, forcément indicatives, peuvent être explorées (2).

### **1. Les paradoxes d'une départementalisation « brute » : l'affaiblissement de la protection des tortues marines**

Tout d'abord, il faut, avec Jean Coudray, rappeler l'état de fragilité dans lequel se trouve le lagon de Mayotte, état dont l'Homme a une part de responsabilité : « L'examen attentif de cette évolution montre qu'aux facteurs naturels qui, à eux seuls, expliquent une grande partie de l'érosion, s'ajoutent des facteurs anthropiques, certes difficiles à quantifier, mais dont l'influence paraît augmenter avec la croissance démographique impressionnante qu'a connue Mayotte durant la période concernée (...) et le nécessaire développement économique concomitant »<sup>1</sup>. La départementalisation est susceptible, dans ces conditions, d'aggraver les phénomènes observés.

Carole Barthès en dresse un constat particulièrement frappant : « Le choix d'ancrer davantage Mayotte à la République française propulse le Territoire dans une phase de départementalisation ; dès le début des années quatre-vingt il s'agit de rattraper des retards structurels et d'asseoir le développement économique et social de l'Île ». Elle ajoute : « dans cette optique progressiste et républicaine, le développement est conçu comme une transition nécessaire et progressive vers une forme de société "moderne", à l'image de la société métropolitaine »<sup>2</sup>. La départementalisation, pensée et construite comme la simple importation d'un « modèle exogène »<sup>3</sup> de développement emprunté à la métropole, conduira à fragiliser plus nettement encore l'ensemble de l'écosystème de Mayotte dans la mesure où le développement économique et social est entendu exclusivement en termes de rattrapage avec la métropole. Surtout, il va aggraver une situation à bien des égards déjà critique. « Jusqu'à une période récente, la population était surtout rurale mais depuis quelques années on assiste à un fort exode de la campagne vers la ville. (...) Ces dernières années le réseau routier et le trafic automobile sont devenus denses et modernes. Quant au tourisme, les infrastructures sont peu nombreuses mais en rapide extension »<sup>4</sup>. Ces phénomènes devraient s'accroître avec la croissance démographique exponentielle que connaît Mayotte, cette dernière devant compter 300 000 habitants d'ici à l'horizon 2020<sup>5</sup>. Si ces risques ne sont pas propres à Mayotte<sup>6</sup>, l'occidentalisation ou l'europanisation du développement économique et social de l'île est susceptible de mettre en danger l'environnement et l'ensemble des espèces protégées dont les tortues marines.

---

<sup>1</sup> J. COUDRAY, *op. cit.*, p. 614. Le professeur de géologie dresse un petit tour d'horizon des facteurs anthropiques en cause : culture traditionnelle du brûlis, surpâturage, constructions anarchiques, aménagements routiers gigantesques, etc. (p. 614).

<sup>2</sup> C. BARTHES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>3</sup> J.-M. SOURISSEAU, B. LOSCH et M.-R. MERCOIRET, *op. cit.*, p. 621 : « Issu d'une trajectoire historique originale, le modèle social en vigueur est encore ancré dans les réseaux familiaux et l'espace villageois et donnent une large place aux liens solidaires. Il induit des pratiques métisses qui expriment les limites des tentatives d'importation d'un modèle exogène mais offre dans le même temps des pistes de développement originales et prometteuses ».

<sup>4</sup> C. BARTHES, *op. cit.*, p. 128. On peut citer deux exemples d'atteintes à l'environnement liées au développement de l'île : « Les constructions de routes, comme à Mamoudzou et du port de Longoni ont récemment détruit chacune une mangrove et sa faune ». Cf. M. LOUETTE, *op. cit.*, p. 181.

<sup>5</sup> Hypothèse basse de l'INSEE, donnée par C. BARTHES, *op. cit.*, p. 128. Voir également O. NAIM, *op. cit.*, p. 21 : « L'augmentation d'une population ainsi que son développement économique se traduit par une augmentation proportionnelle de pression sur le milieu naturel ».

<sup>6</sup> Voir pour les problèmes similaires rencontrés par la Polynésie française, B. CAZALET, *op. cit.*, p. 399-400.

Il faut ajouter que la départementalisation va promouvoir le développement des activités de services (secteur tertiaire), en particulier le tourisme, secteur essentiel de l'économie mahoraise en raison des emplois et des activités annexes qu'il peut induire. Mesurant la valeur du capital touristique de l'île, les autorités mahoraises tendent à promouvoir cette activité<sup>1</sup>. L'accroissement important de la fréquentation par le public des habitats de tortues marines, tels que Moya, Saziley ou N'Gouja, témoigne de la capacité d'attraction des tortues marines auprès du public et des touristes en particulier<sup>2</sup>. La présence de ces animaux marins emblématiques valorise ainsi la perception de Mayotte dans un contexte touristique de plus en plus concurrentiel. Particulièrement typiques du tourisme de masse, les voyages organisés, tels que ceux récemment développés à Mayotte au travers de grands groupes de croisiéristes<sup>3</sup>, créent une importante concentration de voyageurs en un lieu et un temps limités et rendent impossible la prise de conscience du touriste vis-à-vis des impacts qu'il peut avoir sur le milieu<sup>4</sup>. Chaque type de tourisme dépend d'un type différent de diversité biologique. Or, les écosystèmes fragiles tels que ceux qu'offre Mayotte ne peuvent supporter la pression générée par un tourisme de masse. L'activité touristique devrait y encourager l'éducation et la sensibilisation du public et ainsi le rendre acteur de sa consommation. Pour certains opérateurs touristiques locaux, la venue des ces croisiéristes est une véritable aubaine et représente « le passage obligé du développement du tourisme dans l'île ». Pour d'autres, la pression sur les tortues marines et leurs habitats semble trop importante et l'activité est dénoncée comme des « assauts touristiques visiblement non-maitrisés »<sup>5</sup>. Mayotte entre dans une logique économique qui est, entre autres, marquée par un « processus de concentration des activités et des hommes sur l'espace littoral »<sup>6</sup>. « Cette réorganisation spatiale pose notamment l'enjeu d'une gestion intégrée absolument nécessaire dans le cadre de cet espace fragile et convoité, exigü et de plus en plus peuplé, disputé et mal réglementé. Plus française que jamais, Mayotte arrive à un nouveau tournant de son histoire qu'il lui appartient désormais d'écrire et de décliner sur le thème du développement durable »<sup>7</sup>. Conscientes de la difficulté de concilier préservation écologique et nécessité d'un développement économique, les autorités locales expliquent : « Mayotte est en plein développement et on ne pourra pas tout interdire pour le plaisir de protéger. Il faudra mettre en rapport les avantages d'un investissement avec les inconvénients sur le milieu »<sup>8</sup> car les milieux les plus riches en biodiversité sont également les plus sensibles aux impacts d'un tourisme incontrôlé. Selon le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), la destruction des habitats est la

---

<sup>1</sup> Le nombre de touristes ayant fréquenté l'île s'élevait à 32 000 en 2004 et à 48 488 en 2007, soit une hausse de 52 % en 3 ans (INSEE Mayotte). En 2010, le Comité du Tourisme de Mayotte (CTM) se fixe comme objectif d'atteindre 100 000 touristes, soit une hausse de 106 % en 3 ans.

<sup>2</sup> On s'apercevra de l'effet attractif des habitats des tortues marines en constatant que la fréquentation d'un site par le public est multipliée par 4,3 entre la semaine et les jours chômés. Source : Kelonia, données non publiées.

<sup>3</sup> *Le Quotidien du tourisme* du 8 janvier 2008, « Costa puise sa force dans ses itinéraires ».

<sup>4</sup> Depuis décembre 2007, le lagon mahorais reçoit le Costa Marina pour une escale d'une journée, un paquebot d'une capacité de 1 000 passagers ; prochainement le Costa Europa, paquebot d'une capacité de 1 700 passagers, devrait accoster sur l'île. Cf. site Internet du Ministère de l'outre-mer, [www.outre-mer.gouv.fr](http://www.outre-mer.gouv.fr).

<sup>5</sup> S. BOSCHER, « Chronique d'une catastrophe annoncée », *Le Mahorais*, N°182, 15 janvier 2008. Pierre Stefanica, directeur de la structure hôtelière « le Jardin Maoré » qui accueille et soutient depuis de nombreuses années les membres de l'Association de protection des tortues marines Oulanga na Nyamba et les scientifiques de Kelonia, IFREMER et du CNRS, déclarait à ce propos : « cela ne correspond pas au tourisme tel que l'ont voulu les professionnels et les élus. En huit ans, j'ai participé à un nombre incalculable de séminaires stratégiques qui concluaient tous la même chose : "nous ne voulons pas de tourisme de masse à Mayotte" (...) Nous avons besoin d'un tourisme de qualité sensibilisé à la cause écologique ». Cf. *Mayotte Hebdo*, 23 janvier 2008.

<sup>6</sup> N. BERNARDIE-TAHIR, E.-M. OMAR, « Mayotte : des parfums au tourisme. Les nouveaux enjeux du littoral », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 216, 2001, p. 21.

<sup>7</sup> N. BERNARDIE-TAHIR, E.-M. OMAR, *op. cit.*, p. 22.

<sup>8</sup> Synthèse du 9<sup>ème</sup> débat : « L'environnement, risques et préservation, sur terre-en mer. Assises pour le développement », *CTM-Conseil Général*, USMA de Combani, 7,8 et 9 octobre 1998.

conséquence la plus visible de la sur-fréquentation des zones littorales. A l'échelle de la planète, plus de 58 % des récifs coralliens sont considérés comme menacés par les activités humaines (UICN 2005). Et « la tentation est grande de sacrifier certains sites les plus accessibles au tourisme de masse pour en faire de véritables aquariums grandeur nature »<sup>1</sup>, en exposant, à rebours, ces sites à la perte probable de tout ce qui faisait leur attrait touristique, ce que nous serions tentés, s'il nous est permis, d'appeler « le syndrome des Galápagos ». Valérie Lilette nous expose, comme une mise en garde<sup>2</sup>, le sort des îles Galápagos, cet archipel situé dans l'océan Pacifique. Elle constate d'abord que « le mythe des îles vierges à la biodiversité remarquable et d'un laboratoire de l'évolution biologique conceptualisée par Darwin a été rattrapé par l'industrie de masse »<sup>3</sup>. Puis elle note que le développement d'une industrie du tourisme de masse « a abouti à une pollution des lieux, une hyperinflation, la valorisation d'une conservation *in situ*, la déception des touristes et l'appauvrissement de la population locale »<sup>4</sup>. On comprendra mieux en relevant, enfin, que l'archipel classé au patrimoine mondial de l'UNESCO en 1978 vient d'être inscrit le 26 juin 2007 sur la liste du patrimoine mondial en péril faute pour ce territoire d'avoir pu préserver son extraordinaire richesse faunistique et floristique<sup>5</sup>.

Dans ce contexte démographique, économique et environnemental, une approche intégrée est nécessaire. Sur l'ensemble de l'île, un tourisme écologique, qui s'inscrit dans la durée en respectant et préservant à long terme les ressources naturelles, est la seule alternative qui assure la préservation de tout ce qui fait la richesse de Mayotte. L'enjeu consiste à associer des activités écologiquement viables et économiquement appropriées et rentables. Pour y parvenir, la départementalisation de Mayotte doit être réinventée pour trouver par les règles de droit à venir cet équilibre<sup>6</sup>.

## **2. Les pistes pour une départementalisation « élaborée » : un renforcement de la protection des tortues marines**

Lever les paradoxes d'une départementalisation abrupte de Mayotte implique assurément de faire deux choix qui se répondent l'un l'autre : celui du développement durable (a) et celui de l'écotourisme (b).

### **a - intégrer le concept de développement durable dans la départementalisation**

Après avoir dressé les grands traits du concept de développement durable, on montrera qu'il implique obligatoirement tant les pouvoirs publics – ce qui n'est pas révolutionnaire – que la société mahoraise si l'on veut qu'il soit une réalité.

---

<sup>1</sup> B. CAZALET, *op. cit.*, p. 407.

<sup>2</sup> Dont se faisait l'écho Odile Naïm suite à sa mission interministérielle sur l'environnement à Mayotte en 1986, *op. cit.*, p. 40 : « Il importe donc de conserver dès maintenant l'attrait touristique de Mayotte, et de ne pas sacrifier, pour un développement économique rapide et à court terme, le patrimoine mahorais ».

<sup>3</sup> V. LILETTE, *op. cit.*, p.26.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Voir le site Internet de l'UNESCO : <http://whc.unesco.org>.

<sup>6</sup> B. CAZALET, *op. cit.*, p. 407 : « Tout est question de justesse et d'équilibre, mais aussi et surtout d'applicabilité des règles de droit ».

Ce concept est défini pour la première fois dans le rapport Brundtland de la Commission mondiale pour l'Environnement et le Développement (1987) : « un “développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs” »<sup>1</sup>. Du point de vue scientifique, il s'entend comme « “ la forme de développement qui respecte l'environnement et fait un usage prudent, fondée sur une exploitation rationnelle et modérée de la nature de ces ressources, ce qui assure le maintien indéfini de la productivité biologique de la biosphère” »<sup>2</sup>. Le développement durable « consiste à concilier les impératifs sociaux et humains avec un progrès économique, et un meilleur respect des équilibres écologiques »<sup>3</sup>. Gilles Pennequin souligne enfin que le développement durable est une nécessité pour Mayotte : « L'Île de Mayotte – face à une poussée démographique rapide et sa volonté légitime de “rattrapage économique” de son territoire, aux dimensions très réduites et à l'écosystème remarquable mais extrêmement fragile – doit absolument engager une politique de développement durable si elle entend garantir pour les générations présentes et futures une vie écologiquement acceptable pour tous »<sup>4</sup>.

En outre, il faut noter qu'il s'agit là d'exigences constitutionnelles en raison de l'inscription du concept à l'article 6 de la Charte de l'environnement : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »<sup>5</sup>. Exigences qui trouvent au surplus leur concrétisation par le législateur organique dans les compétences dévolues à la Collectivité départementale de Mayotte<sup>6</sup>. Aussi est-il indispensable de faire avancer rapidement l'état de la législation en matière de protection des tortues marines voire même d'anticiper<sup>7</sup>. Mais le succès d'une telle entreprise dépend étroitement de la place qu'il faut accorder à la société mahoraise, qui ne saurait être durablement écartée de questions aussi cruciales. En effet, les motifs conduisant à inclure la société mahoraise sont de trois ordres.

Juridique d'abord. Il résulte de l'article 7 de la Charte de l'environnement que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »<sup>8</sup>. Associer la population de Mayotte aux questions relatives à la protection des tortues marines est une

---

<sup>1</sup> Cité par G. PENNEQUIN, « Le développement durable : du concept à l'action », in J. COUDRAY et L. SERMET (dir.), *Mayotte dans la République*, *op. cit.*, p. 601. Voir également les dates-clés du concept de développement durable, p. 602.

<sup>2</sup> F. RAMADE, *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement*, Paris, Ediscience internationale, 1993, cité par E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 638.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> G. PENNEQUIN, *op. cit.*, p. 609.

<sup>5</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, précitée. Signalons d'ailleurs la décision CC, 19 juin 2008, déc. n° 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, *JORF* du 26 juin 2008, p. 10228 : « l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle » (cons. n° 18).

<sup>6</sup> L'article LO 6161-42, précité, du CGCT, en confiant à la Collectivité l'élaboration du PADD, rappelle que les « orientations [de ce plan] respectent, dans une perspective de développement durable, l'équilibre entre les objectifs de renouvellement et de développement urbains, de diversité sociale de l'habitat, de préservation des activités agricoles et forestières ainsi que de protection des espaces naturels, des sites et des paysages ».

<sup>7</sup> E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 642 : « A Mayotte, comme ailleurs, l'ordre naturel des choses, loin donc d'être une abstraction, implique que le développement durable oriente et détermine les contours de l'ordre juridique à venir ».

<sup>8</sup> Il s'agit du principe de participation dont le Conseil constitutionnel a reconnu la pleine valeur constitutionnelle (CC, déc. n° 2008-564 DC, précitée, cons. n° 48-49) et dont le Conseil d'Etat oppose le respect à l'Administration, CE Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, *RJE* 2009, n°1, p. 85-87.

exigence constitutionnelle dont les pouvoirs publics, et spécialement le législateur<sup>1</sup>, devront organiser les modalités.

Méthodologique ensuite. Concevoir et appliquer des politiques de développement durable sans les territorialiser feraient perdre à celles-ci une grande part de leur efficacité. Ainsi, certains ont pu souligner que « les approches environnementales gagneraient aussi à un repositionnement pertinent des échelles d'intervention. Comme pour les aspects économiques et sociaux, une construction ascendante des politiques partant de l'expression des besoins des populations permettrait un dialogue sur les objectifs et attentes réciproques des partenaires concernés »<sup>2</sup>. D'autres insistent sur la place des territoires dans la construction des politiques environnementales : « aujourd'hui, c'est essentiellement à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus et c'est sans doute également là qu'ils peuvent trouver des solutions à la fois équitables et démocratiques »<sup>3</sup>. Parce que « le développement durable applique une démarche transversale »<sup>4</sup>, toute politique qui s'en réclame doit intégrer les populations concernées.

Politique enfin. Nous voudrions montrer qu'écarter les particularismes locaux conduirait à court ou moyen terme à une impasse, singulièrement à Mayotte<sup>5</sup>. Cette impasse est nettement mise en relief par Valérie Lilette : « Jusqu'à une date très récente, les projets de conservation ont trop souvent privilégié les études fondées sur les ressources biologiques et tenté de mettre en application des réglementations sans tenir compte des acteurs et des réseaux économiques et institutionnels dans lesquels ils s'inscrivaient. Ces projets aboutissent souvent à des échecs alors que des études plus "intégrées", incluant les populations, ont pourtant montré la possibilité d'une meilleure efficacité, notamment dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières (...) »<sup>6</sup>. On la retrouve d'une certaine manière dans les thématiques agricoles comme l'explique Carole Barthès : « une conception plus directive, conçue en termes administratifs, sans la participation des intéressés, a toutes les chances de se heurter à de nombreux obstacles »<sup>7</sup>. Elle ajoute : « A Mayotte, comme ailleurs, un changement postulé peut difficilement voir le jour spontanément par la seule proclamation d'une loi ou d'un modèle d'activité, surtout quand ceux-ci sont en décalage avec les usages locaux, les logiques d'action, les motivations et les représentations des individus »<sup>8</sup>. D'autres semblent encore plus pessimistes : « Les projections tendanciennes des principaux indicateurs de développement et une analyse globale objective témoignent (...) d'importants risques de ruptures sur les plans économiques, sociaux et environnementaux »<sup>9</sup>. Par conséquent, pour éviter ces « ruptures » dommageables pour Mayotte et comprendre les ressorts des particularismes locaux, il faut associer les premiers intéressés – les Mahorais eux-mêmes – à l'établissement des politiques de développement durable. Cette association exige, d'une part, la sensibilisation accrue des mahorais aux questions

---

<sup>1</sup> Il résulte des deux décisions citées à la note 38 (*supra*) « que les dispositions de la Charte renvoyant à la loi donnent un titre de compétence exclusif au législateur ». Cf. X. BRAUD, *op. cit.*, p. 109.

<sup>2</sup> J.-M. SOURISSEAU, B. LOSCH et M.-R. MERCOIRET, *op. cit.*, p. 632.

<sup>3</sup> G. PENNEQUIN, *op. cit.*, p. 604-605.

<sup>4</sup> G. PENNEQUIN, *op. cit.*, p. 606.

<sup>5</sup> Le proverbe mahorais « *Kofu moja kai fusu ndrass* » (« Un seul ongle ne peut écraser un pou ») « résume à lui seul l'essence d'une société marquée par une forte solidarité et une conception du développement fondée sur l'implication et la participation active des populations dans l'élaboration et le pilotage des projets d'intervention ». Cf. C. BARTHES, *op. cit.*, p. 10.

<sup>6</sup> V. LILETTE, *op. cit.*, p. 22.

<sup>7</sup> C. BARTHES, *op. cit.*, p. 10.

<sup>8</sup> C. BARTHES, *op. cit.*, p. 211.

<sup>9</sup> J.-M. SOURISSEAU, B. LOSCH et M.-R. MERCOIRET, *op. cit.*, p. 630-631.

environnementales, et spécialement à celles de la protection des espèces menacées. Elle exige, d'autre part, l'instauration d'une véritable « démocratie environnementale »<sup>1</sup>. La première est de surcroît une exigence de nature constitutionnelle<sup>2</sup>. La seconde pourrait déboucher, à Mayotte, sur un « nouveau contrat social »<sup>3</sup>. L'une et l'autre doivent permettre, au final, « l'adhésion puis l'appropriation par la population des choix de politiques publiques » pour réussir la « construction collective d'un modèle de développement adapté aux particularismes locaux et simultanément ancrés dans la République », susceptible d'approfondir et de pérenniser la protection des tortues marines et de leurs habitats<sup>4</sup>. Il reste à présent à sensibiliser la population mahoraise qui, le plus souvent par manque d'information, ignore le bien-fondé et les enjeux d'une activité économique durable. L'Observatoire des Tortues Marines de Mayotte, l'Association de protection des tortues marines Oulanga na Nyamba ou encore l'Association des Naturalistes de Mayotte s'affairent notamment à cette tâche.

Dans le cadre général du développement durable, le tourisme peut être un moteur important qui stimule l'appui du secteur privé à la conservation de la biodiversité et peut également fournir un argument économique de poids, justifiant l'amélioration de la gestion de la biodiversité.

## **b - intégrer le concept d'écotourisme dans la départementalisation**

La situation sociale précaire de Mayotte est le reflet de la situation économique difficile du territoire. Seulement la préservation de l'environnement nécessite des besoins financiers auxquels la faiblesse de l'économie productive ne peut répondre mais à laquelle le développement d'un tourisme durable serait une alternative crédible. Le tourisme durable désigne entre autre toute forme d'activité touristique qui respecte et préserve à long terme les ressources naturelles. L'écotourisme n'en est qu'une des formes, plus centrée notamment sur la découverte des écosystèmes, et qui cherche à réduire son empreinte écologique<sup>5</sup>. Il ne peut se développer que suite à une responsabilisation de tous les acteurs du tourisme : voyageurs, professionnels, collectivités locales et pouvoirs publics. L'évolution du tourisme mondial montre que le respect de l'environnement et la possibilité d'observer des espèces emblématiques et protégées à l'échelle mondiale, comme les tortues marines, dans leur environnement naturel sont d'une importance sociale, culturelle et économique majeure et sont des arguments de vente de plus en plus avancés dans la région<sup>6</sup>. A Mayotte, le tourisme devrait être préconisé comme un secteur moteur de l'économie locale et un moyen de générer des revenus mais également comme une activité destinée à financer la protection de l'environnement et à valoriser la biodiversité locale.

---

<sup>1</sup> C. CANS, *op. cit.*, p. 162. S'agissant de la procédure des arrêtés de biotope, l'auteur pointe une difficulté sérieuse : « Il est donc indéniable que cette procédure constitue un outil performant du point de vue de la conservation de la diversité biologique, même en l'absence de bilan scientifique digne de ce nom. Mais il est tout aussi incontestable que cette procédure présente un inconvénient majeur d'un autre point de vue : celui de la démocratie environnementale. Les arrêtés de biotope sont créés sans aucune enquête publique, et surtout sans aucune information des propriétaires...et ne font l'objet que d'un contrôle minimum du juge ».

<sup>2</sup> Article 8 de la Charte de l'environnement : « L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte ». Selon Michel Durosseau, *op. cit.*, p. 16, la sensibilisation doit également cibler la recherche en matière de biodiversité « parente pauvre des sciences exactes et des sciences humaines ».

<sup>3</sup> Nous empruntons à dessein à M. DUROUSSEAU, *op. cit.*, p. 18, cette expression particulièrement chargée de sens en cette période de rénovation du lien statutaire entre Mayotte et la République.

<sup>4</sup> J.-M. SOURISSEAU, B. LOSCH et M.-R. MERCOIRET, *op. cit.*, respectivement p. 617 et p. 630.

<sup>5</sup> L'empreinte écologique vise à traduire l'impact d'activités humaines sur les écosystèmes et la planète.

<sup>6</sup> Seychelles (Bird Island), Madagascar (Irandja Lodge), Mohéli (Itsamia), Afrique du Sud (Maputaland).

L'écotourisme pourrait alors se résumer à une idée générale qu'a très bien démontrée Valérie Lilette : « la tortue marine a plus de valeur "vivante" que morte »<sup>1</sup>. Grâce à la qualité de son environnement naturel, Mayotte possède un atout de taille dans le domaine de l'écotourisme. Son développement économique et social, qui tend à faire entrer résolument l'île dans la société moderne, doit cependant faire l'objet d'une réflexion contemporaine. Cette idée générale propose aux pouvoirs publics une départementalisation de Mayotte « dans le cadre d'un écotourisme raisonné, original et respectueux de cet environnement exceptionnel »<sup>2</sup>. Au fond, l'écotourisme inverse la logique économique de rentabilité. La protection des tortues marines est un objectif tout autant environnemental qu'économique dans la mesure où l'on a admis que ces espèces sont plus rentables vivantes (et donc protégées) que mortes. Reste à convaincre les intéressés<sup>3</sup>, de ce que le concept de développement durable permet, selon nous, puisque précisément « le développement durable est un concept de *progrès raisonné* » (nous soulignons)<sup>4</sup>. Mayotte pourrait alors constituer la démonstration qu'un développement touristique maîtrisé permet le développement durable de la région et la valorisation de ses atouts naturels et de sa biodiversité.

\*\*\*

Par l'adoption de textes internationaux, régionaux et nationaux, la France s'est engagée à préserver les tortues marines et leurs habitats sur un objectif essentiel : la réduction des menaces qui pèsent sur ces espèces protégées. Dès lors, à Mayotte, la question de l'organisation statutaire et de son évolution n'était pas déterminante dans la protection des tortues marines pourvu qu'il existât des moyens réels d'atteindre les buts fixés par le droit international. Cependant, l'examen de ces moyens a mis en lumière l'impérieuse nécessité pour l'Etat français d'aller plus loin. En considérant qu'il a accepté cette responsabilité, on peut affirmer qu'il faut tout mettre en œuvre pour y parvenir. Aussi la départementalisation de Mayotte peut-elle participer de cette volonté réelle et concrète d'approfondir et de pérenniser la protection des tortues marines à l'échelle du territoire mahorais. Volonté, au demeurant, qui serait fortement diminuée si une construction pertinente de cette départementalisation n'était pas proposée.

La règle de droit, si elle ne peut pas tout<sup>5</sup>, doit en revanche constituer le meilleur cadre à l'intérieur duquel il sera possible de faire de la protection des tortues marines une réalité. Le débat qui s'ouvre ainsi ne saurait se réduire, sans s'y soustraire non plus, à un débat local. De nombreux points étayaient cette proposition. Les règles doivent assurément être confirmées<sup>6</sup>. Au contentieux, le juge de l'Administration est appelé à faire preuve d'une rigueur accrue lorsqu'il

---

<sup>1</sup> V. LILETTE, *op. cit.*, p. 27. Sur l'émergence et la définition du concept d'écotourisme, on peut retenir ce passage du même auteur : « Trois idées force émergent du concept d'écotourisme : l'une concerne la conservation du milieu naturel grâce à sa valorisation touristique, l'autre implique les communautés locales comme étant les meilleures garantes de la conservation, et la troisième engage le touriste comme acteur responsable et respectueux des sites qu'il visite ».

<sup>2</sup> J.-Y. COUSIN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>3</sup> L'argument d'Odile Naïm, *op. cit.*, p. 12, ne manque pas à cet égard de piquant puisque ce biologiste marin considère implicitement qu'il vaut mieux faire de Mayotte un bijou éco-touristique dès lors qu'il paraît effectivement peu probable d'en faire « un grand port de guerre [ou] un centre commercial analogue à Hong-Kong ou Singapour ».

<sup>4</sup> G. PENNEQUIN, *op. cit.*, p. 603.

<sup>5</sup> En ce sens, J. UNTERMAIER, « Biodiversité et droit de la biodiversité », in Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective, *RJE* 2008, n° spécial, p. 21-31, p. 22 : « Au total, les mesures à prendre, les réorientations à opérer pour sauver la biodiversité paraissent d'une ampleur si considérable qu'elles dépassent le droit de la biodiversité. Et sans doute excèdent-elles le champ du juridiquement possible, dès lors que le droit n'est jamais que le traducteur ou le metteur en scène des choix politiques et sociétaux ».

<sup>6</sup> Jean Untermaier regrette, au titre de l'évaluation des incidences, « l'insigne faiblesse pour ce qui concerne les impacts sur la biodiversité » de l'étude d'impact. Voir. J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 24.

examine les décisions de celle-ci<sup>1</sup>. Enfin, sous l'angle politique et celui du débat de société, car nul doute que « la protection de la nature c'est aussi l'histoire des hommes, des sociétés, de contextes socio-politiques et de leur évolution »<sup>2</sup>, la question environnementale doit prendre une place essentielle, autrement dit la place qui est la sienne.

« Battre le fer pendant qu'il est chaud » telle était l'invitation d'André Oraison en 2002<sup>3</sup> pour saisir véritablement l'opportunité qui se présente à Mayotte et à la France, à l'heure où l'île au lagon se trouve à une « bifurcation de son histoire »<sup>4</sup>, de prendre les bonnes décisions quant à la protection des tortues marines. Nous pouvons croire que leur sort sera un bon indicateur des choix environnementaux opérés par la société française pour Mayotte. Cependant, la protection d'espèces migratrices telles que les tortues marines ne peut se limiter à l'échelle d'un territoire politique. Au niveau régional, la France n'est pas seule et ses actions s'insèrent désormais dans le plan de conservation et de gestion des tortues marines établi dans le cadre du Mémoire d'Accord sur la conservation et la gestion des tortues marines et de leurs habitats de l'Océan Indien et de l'Asie du Sud-Est (IOSEA-MoU)<sup>5</sup>. Nous discutons dans cet article des enjeux environnementaux face à l'évolution statutaire de Mayotte et ciblons notre argumentaire sur les tortues marines à titre d'exemple. Rappelons que les espèces et habitats fragiles et remarquables de l'île méritent d'être considérés au même titre que les tortues marines.

---

<sup>1</sup> Certains portent un regard critique sur le juge administratif, lorsque ce dernier minimise « les insuffisances d'ordre écologique ». A propos de la construction d'une autoroute au Sud de Mâcon, laquelle devait traverser les habitats d'une espèce protégée le Râle des genêts (un oiseau rare), il a été estimé que le Conseil d'Etat n'a pas tenu compte des impératifs de protection de la biodiversité (CE, 7 mai 2008, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire (AOMSL)*, n° 309285). Voir, en ce sens, J. UNTERMAIER, *op.cit.*, p. 25-26. Pour une conclusion similaire – dans une autre affaire – quant à l'office du juge administratif, voir C. CANS, *op. cit.*, p. 150.

<sup>2</sup> C. CANS, *op. cit.*, p. 162.

<sup>3</sup> O. ORAISON, *op. cit.*, p. 186.

<sup>4</sup> Sur ce point, J. COUDRAY *op. cit.*, p. 675.

<sup>5</sup> Signé par la France en janvier 2009, l'objectif est de protéger, conserver et reconstituer les populations de tortues marines et leurs habitats, en se basant sur les données scientifiques fiables, tenant compte de l'environnement et du contexte socio-économique et culturel des Etats signataires. Pour consulter le rapport, cf. site Internet de l'Organisation : [www.ioseaturtles.org](http://www.ioseaturtles.org).