



La protection des espaces en mer : utopie ou réalité ?

Hana Akrouit, Marie Barbat, Louis Naux

► To cite this version:

Hana Akrouit, Marie Barbat, Louis Naux. La protection des espaces en mer : utopie ou réalité ?. Neptunus, 2007, 13 (2), pp.1-21. hal-03792074

HAL Id: hal-03792074

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03792074>

Submitted on 29 Sep 2022

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.

Master de Droit Maritime et Océanique
Séminaire de « Droit de l'exploitation des Océans »

La protection des espaces en mer : utopie ou **réalité ?**

Exposé présenté par Hana AKROUT, Marie BARBAT et Louis NAUX

Université de Nantes

2006 / 2007

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
I. D’actions spécifiques en approche globale : des espaces peu adaptés à la protection du milieu marin.....	6
A. Une protection multiple et spécifique.....	6
1. Des conventions sectorielles.....	6
2. Le droit d’intervention de l’État côtier, soumis à de nombreuses limites	7
B. La Convention de Montego Bay et la protection globale des espaces en mer	8
1. Un nouvel espace de protection internationale : la « Zone »	8
2. L’extension de l’espace étatique de protection du milieu marin	9
II. Les actions protectrices des États plus appropriées aux réalités des mers régionales ..	11
A. Une tendance accrue vers la protection des mers régionales	11
1. Les initiatives spontanées des États répondant aux réalités des mers régionales	11
2. Les programmes de protection des espaces marins réalisés au sein du PNUE	14
B. Une stratégie concentrée de protection par la création des Aires Marines Spécialement Protégées (AMSP)	17
CONCLUSION.....	20
BIBLIOGRAPHIE.....	21

INTRODUCTION

Océan liberté, océan exploité, océan protégé. Ce triptyque pose les bases de la réflexion sur la coexistence possible sur un même espace de deux régimes antagonistes. Un premier au service de l'utilisation toujours plus grande des ressources de l'océan et un second au titre de la protection biologique. L'homme peut-il exploiter et protéger en même temps un même espace en mer ? Grotius au XVIII^e siècle avait posé le concept de la mer inépuisable, et partant, il prônait un régime de liberté. Dès lors l'océan mondial va subir les assauts de l'activité humaine. Très vite, les États vont commencer à revendiquer leur souveraineté sur les eaux proches de leur territoire terrestre. Le concept de Mer Territoriale apparaît et c'est Bynkershoek qui va poser le principe des trois milles ce qui correspond à la portée maximale des batteries côtières. Un processus continu va emmener les États à toujours plus de revendications vers le large. Avec les progrès techniques, l'apparition de la machine à vapeur dans un premier temps, l'avènement des techniques de forage en eaux profondes l'accès aux ressources qui jusque là restaient hors d'atteinte va devenir possible. Le plateau continental est un exemple très parlant en ce qui concerne l'appropriation des ressources halieutiques et minérales. Cet espace va faire l'objet d'une convention internationale en 1958¹. La convention de Montego Bay de 1982 que certains qualifient de constitution des océans réaffirme les principes posés en 1958, mais force est de constater que les États n'ont pas fini de se quereller sur la délimitation de ces espaces². Ce dernier texte crée à son tour un nouvel espace, la zone économique exclusive³. On le voit, le droit international légitime un découpage de l'océan mondial. Celui-ci s'effectue en trois dimensions, l'océan est sectorisé sur un plan horizontal : eaux intérieures, mer territoriale, zone contiguë, zone économique exclusive, haute mer et sur un plan vertical, la surface, la colonne d'eau et les fonds marins. Autant d'espaces qui acquièrent un statut spécifique. Les auteurs n'hésitent plus et parlent désormais de « compartimentage » de la mer⁴. De l'océan liberté de Grotius, il ne reste plus rien, ces mêmes auteurs allant jusqu'à nous parler d'océan « cadastré ».⁵

¹ Convention de Genève du 29 avril 1958 sur le Plateau Continental

² On peut citer le conflit qui oppose la France et l'Australie à propos du plateau continental de la Nouvelle Calédonie, ou encore l'Indonésie et le Viêt Nam qui se disputent l'étendue de leurs plateaux continentaux, des gisements de pétrole et de gaz étant à l'origine du différent. Pour une vision globale des principaux points de friction mondiaux voir Sciences et Avenir, février 2007 pp 56-57

³ Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982, partie V, article 55 et suivants

⁴ LUCCHINI et VOELCKEL, Droit de la mer, t.1, La mer et son droit, Pédone, 1990

⁵ ibid.

Paradoxalement l'océan mondial qui à première vue présente une certaine homogénéité, une unité physique, recèle en réalité des particularismes régionaux des biotopes singuliers. Il peut être considéré comme un ensemble cohérent d'écosystèmes -des ensembles de conditions physiques chimiques et biologiques dont dépend la vie d'une ou plusieurs espèces végétales ou animales- régionaux qui entretiennent des liens étroits les uns avec les autres.

Protéger les espaces en mer reviendrait à protéger de façon spécifique un immense chapelet de biotopes particuliers tout en tenant compte des interactions que chacun d'eux peut entretenir avec l'espace voisin. Ici on touche du doigt l'extrême complexité de conjuguer au niveau de la société internationale, la protection d'espaces dont la définition juridique ne se calque pas sur la réalité biologique. Car si la Convention de Montégo Bay fixe une délimitation juridique des espaces en mer pour les États⁶, elle leur confie également la protection des espaces qui leur sont attribués⁷ c'est-à-dire que la protection des espaces est conçue au travers de la souveraineté et qui plus est de celle de l'État Côtier principal bénéficiaire des dispositions du texte.

Lorsque l'on parle de protection, le dictionnaire juridique de Mr Cornu nous indique qu'il faut la comprendre comme la précaution qui consiste à prémunir un bien contre un risque, à garantir sa sécurité ou encore son intégrité. Enfin, il faut tenir compte du système de protection tout autant que de l'action concrète. Abondant dans ce sens et sur le modèle de la convention d'Helsinki, le PNUE⁸ a mis en place le plan bleu pour la Méditerranée, un plan de gestion pour une mer régionale pris en charge par tous ses riverains (peu importe leur niveau de développement). D'autres initiatives telles que les aires marines protégées ont vu le jour. Mais l'exemple français est éloquent : ce pays possède 11 Millions de Km² d'espace maritime, mais la surface des aires marines protégées ne représente que 1100 Km²⁹. Créer un instrument global de protection ne peut être efficace qu'à la condition d'être appliqué uniformément, et des initiatives locales ou régionales ne peuvent être bénéfiques qu'à la condition de pouvoir être généralisées. Dès lors lorsque l'on aborde le chapitre de la protection des espaces en mer, il faut toujours raisonner par binômes, utopie ou réalité. Et il faut se poser la question suivante : quelle définition de l'espace en mer ou quelle utilisation de celui-ci est la plus à même de servir de cadre à une protection pragmatique ?

⁶ « L'espace que l'on appelle *mer* n'est qu'un ensemble de coordonnées servant à délimiter les compétences des Etats » . Ton IJLSTRA, *Vers une approche régionale planifiée et concertée des usages de la mer*, in La protection de l'environnement marin, Approche européenne, Centre d'étude et de recherche internationales et communautaires, Université d'Aix- Marseille III, Economica, 1992, pp 127-145

⁷ on peut citer le 4^{ème} considérant du préambule de la Convention de Montégo Bay : il faut un ordre juridique qui « facilite les communications internationales et favorise les utilisations pacifiques des mers et des océans , l'utilisation équitable et efficace de leur ressources , la conservation de leurs ressources biologiques et l'étude, la protection et la préservation du milieu marin ». Voir aussi article 182

⁸ Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

⁹ soit 0,0001% de cette superficie

Au cours de cet exposé nous serons amenés à étudier l'effectivité de la protection des espaces en mer lorsque ceux-ci sont définis selon des critères juridiques, c'est-à-dire des critères abstraits ne tenant pas compte des spécificités du milieu. Ensuite il faudra nous intéresser à un autre type d'approche qui utilise différemment les espaces pour apprécier le niveau de protection qui peut en résulter.

I. D'actions spécifiques en approche globale : des espaces peu adaptés à la protection du milieu marin

Les atteintes à l'environnement marin sont multiples, qu'il s'agisse de pêche excessive et non rationnelle, de pollution tellurique ou océanique, accidentelle ou opérationnelle. Les premiers instruments de protection de l'environnement marin répondaient à un type particulier de menace, même s'ils s'appliquaient à l'ensemble d'une région. Il s'agissait d'une approche spécifique, qui ne prenait pas en compte les espaces marins dans leur ensemble. Avec la signature en 1982 de la Convention de Montego Bay, on a vu s'amorcer une réelle tentative d'approche géographique globale.

A. Une protection multiple et spécifique

1. Des conventions sectorielles

Il est apparu dès les débuts du droit de la protection de l'environnement marin qu'une protection au niveau national était tout à fait insuffisante. Les limites des espaces marins ne correspondent pas aux frontières géopolitiques. Qu'il s'agisse de stocks chevauchants, d'espèces migratoires, des vents et des courants qui déportent les pollutions sur des centaines de kilomètres, il est évident que de simples mesures étatiques isolées les unes des autres apportent une réponse imparfaite au besoin de protection des espaces en mer.

Ainsi, s'est opérée très vite une prise de conscience de la nécessité d'une action à l'échelle internationale. Celle-ci a notamment vu le jour dans deux domaines : la préservation des ressources vivantes et la lutte contre les divers types de pollution.

Avant même de parler d'environnement puis d'écologie, s'est opérée une prise de conscience du besoin de réglementer à l'échelle internationale les rejets d'hydrocarbures, en particulier pour les pétroliers. C'est la Convention de Londres du 12 mai 1954 sur la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, qui prévoit des zones d'interdiction de tout rejet et réglemente de façon précise les rejets autorisés. Il s'agit de la première coopération instituée entre États permettant aux agents habilités des administrations de constater en haute mer les

infractions commises par les navires battant pavillon d'un État contractant. Des exemples de coopération régionale ont également vu le jour, à l'image de l'Accord de Bonn du 9 juin 1969 concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord. On pourrait citer de nombreux autres exemples, tous reflétant une coopération régionale voire internationale accrue.

Le même phénomène a eu lieu s'agissant de la protection des espèces. Dès 1955, les États ont reconnu le besoin d'une gestion rationnelle des pêches maritimes. C'est l'exemple de la Convention de Washington de 1946 sur la chasse aux grands cétacés de la Commission Baleinière Internationale (CBI), ou encore de la convention sur la Protection des Phoques de l'Antarctique de 1972.

Or mettre en place la protection d'une seule et unique espèce revient à oublier la notion d'écosystème marin, dans lequel les éléments qui le composent forment un ensemble interdépendant. Ici, l'écosystème que représente une zone marine aux caractéristiques spécifiques, une mer.

S'agissant de lutte contre la pollution ou de préservation de la ressource, peut-on réellement parler de protection des « espaces » ? Celle-ci ne peut être qu'utopique s'il elle ne s'applique pas à l'ensemble de l'espace en question, ainsi qu'à l'ensemble des atteintes qui lui sont portées. Lutter contre les rejets d'hydrocarbures tout en autorisant la pêche d'espèces menacées ne constitue qu'une protection partielle.

2. Le droit d'intervention de l'État côtier, soumis à de nombreuses limites

Parallèlement, et suite à la catastrophe du Torrey Canyon, le droit international s'est développé dans le sens d'une extension du droit d'intervention de l'État côtier. Des pouvoirs étendus ont été reconnus à l'État côtier sur une zone qui échappait jusqu'ici complètement à sa juridiction, par la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures. Aucune disposition de la convention n'en limite l'application aux navires battant pavillon des États parties : il s'agit d'une exception à la règle juridique *res inter alios acta*.

Ces changements ont eu pour conséquence un agrandissement des espaces protégés par le biais du droit aux États de se protéger d'une éventuelle pollution. Cependant, cela demeure un

instrument spécifique, et dont l'utilisation est soumise à des conditions strictes. Se pose également le problème des capacités relatives de chaque État, celui qui a moins de moyens étant moins bien armé que celui qui dispose d'un arsenal sophistiqué de lutte contre la pollution. Enfin, lorsqu'une pollution se produit en haute mer et ne menace aucun État, qui doit intervenir ?

Afin de remédier à cette parcellisation du droit de la protection des espaces marins, les États ont adopté un texte à portée mondiale, visant à donner un nouveau statut aux espaces océaniques et au fond des mers, et à globaliser leur protection.

B. La Convention de Montego Bay et la protection globale des espaces en mer

La Convention de Montego Bay, adoptée en 1982, tente en effet d'apporter une réponse globale aux différents dangers qui mettent l'environnement marin en péril. L'océan mondial est subdivisé, et la Convention internationale donne naissance à des juridictions étatiques uniformes à l'échelle mondiale, ainsi qu'à une zone internationale des grands fonds marins.

1. Un nouvel espace de protection internationale : la « Zone »

Lors de la 22^{ème} session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, l'Ambassadeur de Malte, M. Pardo, proposait de déclarer le fond des mers et des océans ainsi que leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale « patrimoine commun de l'humanité ». En décembre 1970, une déclaration de principes de l'Assemblée de l'ONU affirme cette idée : le fond des mers et des océans et leur sous-sol, dénommés la « Zone », ne peuvent faire l'objet d'appropriation et doivent être exploités à des fins exclusivement pacifiques, l'exploration et l'exploitation des richesses devant se faire dans l'intérêt des pays en développement. La Convention de Montego Bay confie la gestion de ces ressources à une Autorité Internationale du fond des mers. C'est la XI^{ème} partie de la CMB. Sur ce sujet, une opposition Nord-Sud a vu le jour, qui a freiné la création d'une Autorité consensuelle, et l'a transformé en « un monstre juridique quasi impossible à mettre en œuvre, coûteux et non rentable »¹⁰.

Ainsi, malgré la tentative de création d'un réel espace international de protection, les conflits politiques ont mis un frein à cette dynamique. Espérons que celle-ci reprendra, et donnera naissance

¹⁰ BEURIER Jean-Pierre, *Droits Maritimes*, Dalloz, 2006

à une Autorité capable en principe et en moyens d'assurer une protection effective des grands fonds marins.

2. L'extension de l'espace étatique de protection du milieu marin

En matière de préservation du milieu marin, la Convention de Montego Bay a dû déterminer quelles étaient les obligations générales des États et leurs droits, et préciser pour les différentes sources de pollution quelles étaient les compétences que les États pouvaient exercer. Une série d'obligations s'applique à tous : prendre les mesures visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution.

Dans l'ensemble, on peut dire que les États ont bénéficié d'une extension de juridiction, au-delà de leurs eaux territoriales. Celle-ci s'est incarnée dans la notion de zone économique exclusive, la « ZEE ». Dans les dispositions de la V^{ème} partie de la convention, relative à cette zone, sont précisées les droits, juridiction et obligations de l'État côtier dans cet espace ainsi que les droits et obligations des autres États. L'État côtier a « juridiction » 1. Sur la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et de dispositifs 2. Sur la recherche scientifique marine 3. Sur la préservation du milieu marin.

Il faut souligner que l'ensemble des compétences de l'État côtier dans sa ZEE vise la préservation et l'exploitation des ressources (biologiques et non biologiques). Ainsi, il dispose de prérogatives étendues, et notamment en matière de pêche. Il fixe les prises autorisées, assure le maintien de la ressource en évitant la surexploitation avec l'obligation d'en promouvoir l'utilisation optimale. C'est l'État côtier qui prend l'ensemble de la réglementation dans ce domaine, ainsi que les mesures d'application : délivrance des permis de pêche, arraisonnement, inspection, saisies et poursuites judiciaires.

L'extension des compétences de l'État côtier se retrouve également dans la modification du droit d'intervention de celui-ci. En effet, il n'est plus exigé, comme dans la convention de 1969, qu'il y ait un danger grave et imminent. Il suffit d'une pollution ou d'une menace de pollution. De plus, ce droit ainsi élargi est exercé au-delà des eaux territoriales et ne se limite pas pour son application à l'étendue de la ZEE. Il s'exerce sur celle-ci mais aussi en haute mer. Les travaux de la Conférence sur le droit de la mer ont ainsi infléchi dans un sens extensif le droit d'intervention.

Si les compétences des États en matière de préservation du milieu marin se sont considérablement élargies, avec l'attribution nouvelle et majeure de compétences à l'État du port, peut-on réellement parler d'un espace efficace de contrôle, constitué de l'ensemble des juridictions maritimes nationales ? On retrouve une limite déjà rencontrée auparavant, celle de l'inégalité entre États, qu'il s'agisse d'inégalité de volonté ou de moyens. Si l'approche de Montego Bay est globale, son application demeure nationale, c'est-à-dire dans bon nombre de cas individuelle, notamment en matière de préservation de la ressource.

Enfin, si l'objectif d'une protection mondiale est à saluer, il n'en demeure pas moins qu'une protection réelle et effective des espaces marins doit prendre en compte les différences physiques fondamentales qui existent entre les diverses parties des océans. D'où la nécessité d'une approche plus intégrée, à la fois dans les espaces naturels et dans des communautés d'États, mais également plus participative, si on l'oppose à l'ensemble de règles imposées de Montego Bay.

II. Les actions protectrices des États plus appropriées aux réalités des mers régionales

L'insuffisance de la réaction internationale pour satisfaire à la protection des espaces marins a fait naître des initiatives au niveau régional, qui répondent de manière plus ciblée aux exigences et aux problèmes des différentes mers régionales. Ces initiatives de protection ont englobé non seulement « les mers fermées ou semi-fermées » telles que définies à l'article 122 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer de 1982, qui ont vu une tendance accrue des États pour protéger les mers régionales (A), mais aussi les aires de mers ouvertes, qui, en raison de leurs caractéristiques particulières, ont besoin d'une protection spéciale. Ce fut le cas des aires marines spécialement protégées (B).

A. Une tendance accrue vers la protection des mers régionales

L'action internationale pour la protection des espaces marins régionaux s'est développée selon deux axes. Il peut s'agir d'initiatives spontanées des États riverains d'une mer nécessitant une intervention urgente, ce qui fut le cas de la mer du Nord, de la mer Baltique et de l'Atlantique du Nord-Est (1). Le deuxième axe caractérisant l'action internationale de protection des espaces marins régionaux est celui résultant des programmes des organisations internationales, à savoir le programme du PNUE qui s'applique aujourd'hui à treize régions marines (2).

1. Les initiatives spontanées des États répondant aux réalités des mers régionales

Le premier exemple de convention régionale est la Convention pour la protection de la mer Baltique. Les riverains de la mer Baltique ont été les premiers à mettre en place cette approche globale mais régionale de gestion de l'environnement marin dans le but de lutter contre la pollution et la dégradation de la mer Baltique, en signant le 22 mars 1974 à Helsinki une convention destinée à fixer les engagements des riverains afin de réduire, prévenir mais également d'éradiquer la pollution quelle qu'elle soit.

La Baltique ou mer Baltique, une petite mer contiguë à l'Océan Atlantique, est une mer semi-fermée très peu profonde (en moyenne 55 m). Deux golfes principaux intègrent cet espace : le golfe de Botnie au nord et le golfe de Finlande à l'est. C'est une mer intra-continentale, dont le système écologique est fragile. Si l'on ajoute à cela que 70 millions de personnes peuplent son bassin versant, qui s'étend sur des États fortement industrialisés et qui pratiquent l'agriculture intensive, le risque d'effondrement écologique de ce grand écosystème marin devient manifeste.

Les pays qui bordent la mer Baltique sont le Danemark à l'ouest, la Suède au nord-ouest, la Finlande au nord-est, les trois pays baltes (l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) et la Russie (à Kaliningrad et dans le golfe de Finlande) à l'est, la Pologne et l'Allemagne au sud.

La Convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique dite Convention d'Helsinki suite à sa signature à Helsinki (Finlande) le 22 mars 1974 est entrée en vigueur en 1980. Elle a été remplacée en 1992 par une nouvelle convention, entrée en vigueur le 17 janvier 2000.

Pour les espaces maritimes qu'elle concerne, elle poursuit des objectifs assez proches de ceux de la Convention OSPAR pour l'Atlantique Nord-Ouest, avec laquelle elle a des échanges réguliers. Outre les polluants classiques (métaux lourds, POPs, pesticides, engrais, marées noires, déchets – dont radioactifs), ces deux institutions traitent des conséquences probables des modifications climatiques induites par l'effet de serre et des séquelles de guerre avec le problème des munitions immergées qui est une des cause aggravantes possibles de l'apparition de zones mortes en Baltique. La mer Baltique est plus fragile en raison de son caractère fermé.

La convention OSPAR de 1992 a remplacé deux conventions, s'agissant de la convention d'Oslo de 72 sur l'immersion en mer entrée en vigueur le 6 avril 1974, et la convention de Paris de 1974 sur la pollution marine d'origine tellurique entrée en vigueur le 6 mai 1978. Ces deux conventions ont été remplacées par la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est adoptée le 22 septembre 1992 appelée la convention OSPAR.

L'objectif de cette convention n'était pas seulement de remplacer la convention de Paris de et d'Oslo mais surtout d'établir un nouveau cadre juridique pour une protection accrue et intégrale de la zone maritime concernée.

Cette convention appelée la convention OSPAR est entrée en vigueur le 25 mars 1998 lors de la ratification, acceptation ou approbation par toutes les parties aux conventions d'Oslo et de Paris. L'initiative de la révision des conventions d'Oslo et de Paris a été lancée par la France et les Pays Bas lors de la 12^{ème} réunion conjointe des commissions d'Oslo et de Paris. Cette initiative s'inscrit dans le contexte d'un mouvement lancé d'une part par les conférences de la mer du Nord, et d'autre part par la préparation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, la CNUCED.

La méthode adoptée dans les travaux préparatoires de la convention de 1992 était assez expérimentale, consistant à des révisions successives à partir d'un texte très embryonnaire présenté par la délégation néerlandaise avec le concours ultérieur de la France. Cette méthode a eu des avantages au niveau politique, mais l'inconvénient était la lenteur des travaux causée par des discussions juridiques sur des questions parfois élémentaires. Mais finalement, et en dépit de l'impasse quasiment insurmontable suscitée par la question de l'immersion des déchets radio-actifs, un compromis acceptable a pu être trouvé dans l'ensemble, ce qui a permis à la conférence ministérielle réunie à Paris du 21 au 22 septembre 1992 d'achever ses travaux en temps voulu. (enfin, presque !).

Cette convention se compose d'une convention cadre fixant les règles générales de l'ensemble, complétée par quatre annexes relatives à des aspects spécifiques de la protection de la zone maritime et deux appendices de nature scientifique et technique.

Concernant le champ d'application de la convention, la définition de « la zone maritime » d'application a été objet de longues discussions pendant les travaux préparatoires. Finalement, et grâce aux progrès réalisés par les États riverains de la mer du Nord vers une harmonisation de leurs positions sur ce point, le texte adopté était : « les eaux intérieures et la mer territoriale des parties contractantes, la zone située au delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci sous juridiction de l'État côtier dans la mesure reconnue par le droit international, ainsi que la Haute mer, y compris l'ensemble des fonds marins correspondants à leur sous-sol » « dans la limite géographique de l'Atlantique du Nord-Est ».

Les obligations des parties sont de s'engager à prévenir et à supprimer la pollution en plus de la gestion durable de la zone maritime, et la réglementation des pêcheries de manière appropriée par d'autres accords.

2. Les programmes de protection des espaces marins réalisés au sein du PNUE

a) Présentation du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

Issu de La Conférence de Stockholm de 1972, le PNUE est la plus haute autorité environnementale au sein du système des Nations Unies. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (United Nation for Environment Program) joue le rôle de catalyseur, de défenseur, d'instructeur veillant à promouvoir l'utilisation avisée et le développement durable de l'environnement mondial. A cette fin, le PNUE collabore avec de nombreux partenaires, dont des organes des Nations Unies, des organisations internationales, des gouvernements nationaux, des organisations non gouvernementales, le secteur privé et la société civile.

Son siège se trouve à Nairobi au Kenya. Le PNUE a été la première organisation de l'ONU basée dans un pays en développement. La présence du PNUE a été significativement augmentée au niveau régional ainsi que la responsabilité des Bureaux régionaux dans la livraison de leurs programmes de travail respectif. Ces bureaux sont placés à New York pour l'Amérique du Nord, à Genève pour l'Europe, à Nairobi pour l'Afrique, à Bangkok pour l'Asie et le Pacifique, à Mexico pour l'Amérique latine et les Caraïbes et à Bahrayn pour l'Ouest de l'Asie.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement fournit un mécanisme intégrateur et interactif par lequel un grand nombre d'efforts réalisés par des organismes distincts (intergouvernementaux, non gouvernementaux, nationaux et régionaux) se trouvent renforcés puisque mis en corrélation.

Le travail du PNUE consiste à fournir des directions et encourager des initiatives pour préserver l'environnement en incitant et en informant les états et les peuples à améliorer leur qualité de la vie sans compromettre celle des générations futures ainsi que :

- évaluer les conditions et les tendances environnementales mondiales, régionales et nationales ;
- développer des instruments environnementaux nationaux et internationaux ;
- renforcer les institutions afin d'assurer une gestion avisée de l'environnement ;
- faciliter le transfert des connaissances et de technologies pour un développement durable
- encourager de nouveaux partenariats et de nouvelles perspectives au sein de la société civile et du secteur privé.

La vision mondiale et intersectorielle du PNUE est bien reflétée dans sa structure fonctionnelle, ses activités et son personnel. L'emplacement de son siège social en Afrique permet au PNUE de mieux comprendre les questions environnementales auxquelles les pays en développement doivent faire face. Afin d'assurer son efficacité au niveau mondial, le PNUE entretient six bureaux régionaux, en plus d'un réseau grandissant de centres d'excellence tel que la Base de donnée des ressources mondiales ou GRID (Global Resource Information Database) et le Centre de surveillance de la conservation de la nature (UNEP-WCMC). D'autres bureaux importants du PNUE sont à Genève et à Paris où se trouve la division du PNUE chargée de la technologie, de l'industrie et de l'économie.

Le PNUE héberge également les secrétariats de nombreuses conventions environnementales internationales, dont les secrétariats de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, de la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur les espèces migratoires

Ainsi, l'environnement et le développement doivent être traités de manière conjointe, le PNUE a préconisé un concept de développement qui préserve l'environnement, ce qui a débouché sur l'adoption du concept de "développement durable" dans le Rapport Brundtland et dans le "United Nations Perspective Document for the Year 2000 and Beyond". Ce concept a été intégré comme un programme d'action appelé Agenda 21, qui a été adopté en 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED).

Le PNUE restant un programme n'a pas les mêmes prérogatives que des agences telles que l'OMC ou l'OMS. C'est la raison pour laquelle, certains pays, dont la France plaide pour en faire une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement (ONUE). Elle pourrait travailler à l'édification d'un code des règles environnementales donnant une plus grande cohérence au droit environnemental et instaurer des relations plus équilibrées avec les autres grandes institutions internationales (OMS, OMC, OMPI, etc...).

b) Les efforts du PNUE pour la protection de l'environnement marin au niveau régional : l'exemple type du plan bleu de la méditerranée

En 1975, le PNUE a lancé un plan d'action pour la Méditerranée intitulé « Plan bleu ». En dépit de la présence de textes internationaux globaux de lutte contre la pollution des mers, les riverains de la Méditerranée ont vu leur environnement se dégrader. Ils ont pris conscience qu'il fallait apporter une réponse de lutte globale contre la pollution mais spécifique à la Méditerranée en voyant les États riverains de la Mer Baltique adopter la Convention de Helsinki le 22 mars 1974 afin de lutter contre la dégradation de cette mer.

Dans le cadre de ce plan d'action, le PNUE a notamment proposé d'élaborer un projet de convention fixant les principes de lutte contre les nuisances ainsi que la coopération des parties par des règles de répartition des charges financières du fait des différents niveaux de développement des pays riverains de la Méditerranée.

Suite à cela, les pays riverains de la mer Méditerranée ont signé le 16 février 1976 à Barcelone « La convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » qui est entrée en vigueur le 12 février 1978. Cette convention a été amendée le 10 juin 1996 et intitulée « Convention pour la protection du milieu marin et du Littoral de la Méditerranée » : cette version amendée est entrée en vigueur le 9 juillet 2004. Aujourd'hui vingt et un pays riverains de la Méditerranée (Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Lybie, Malte, Maroc, Monaco, Serbie et Monténégro, Slovénie, Syrie, Turquie et Tunisie) ainsi que l'Union Européenne sont parties à la convention.

Le but premier de cette convention était la défense de la mer Méditerranée contre la pollution, mais en 1995 cet objectif fut étendu afin de contribuer au développement durable de la région. Le fait que la convention de Barcelone prenne en considération le niveau de développement économique des États parties est quelque chose de très novateur : c'est une première mondiale. Ainsi, il faut entendre par mer Méditerranée les eaux maritimes de la Méditerranée proprement dites, des golfes et mers qu'elle comprend. La limite occidentale est le méridien qui passe par le phare du Cap Spartel, à l'entrée du Déroit de Gibraltar et la limite orientale est constituée par la limite méridionale du Déroit des Dardanelles, entre les phares de Mehemicik et Kumka.

Mais la Convention de Barcelone contenait une obligation contraignante, celle d'imposer aux États signataires la rédaction des rapports relatifs au niveau de pollution sur leur territoire et aux actions menées pour les protéger. Ce qui a poussé les États signataires de Barcelone à agir contre les différentes formes de pollution de l'environnement marin, et à prendre connaissance de la réalité de la situation écologique.

De plus, l'innovation du Plan Bleu, mis en place grâce aux efforts du PNUE, était qu'il a réussi à mettre en place une coopération entre des États ayant des niveaux de développement différents : ainsi, les États les plus riches ont fourni des aides financières à leurs voisins lorsque ceux-ci prenaient des mesures afin de lutter contre les sources de pollution....

En outre, la coopération régionale a beaucoup évolué grâce à l'élargissement du modèle méditerranéen qui était le premier système issu du programme du PNUE. Suite à cela, le PNUE a développé d'autres plans d'actions concernant différentes mers régionales. Ces plans d'action ont contribué à ce que les États riverains d'une mer régionale prennent conscience de l'état écologique catastrophique dans laquelle elle se trouvait. Des accords multilatéraux ont par la suite été signés par ces États afin de gérer au mieux les mers régionales et de les préserver.

Ainsi, à l'heure actuelle, douze accords multilatéraux portant sur différentes mers régionales peuvent être dénombrés (dont la convention du Koweït de 1978 concernant le golf Arabo- Persique, la convention d'Abidjan du 21 mars 1981 concernant l'Afrique Ouest et du Centre, la convention de Djedda du 14 février 1982 concernant la Mer Rouge et le Golf d'Aden etc.).

B. Une stratégie concentrée de protection par la création des Aires Marines Spécialement Protégées (AMSP)

Les nombreux problèmes que suscite la protection des AMSP proviennent du manque de précision en ce qui concerne leur définition.

Les arguments de nature biotique motivant la création des aires marines spécialement protégées sont divers :

- la biodiversité
- les endémismes
- la productivité
- les aires de reproduction

- les aires de développement des espèces à l'état larvaire ou juvénile
- les aires qui présentent des aspects spécifiques (comme les routes de migration par exemple).

Les objectifs opérationnels motivant la création des aires marines spécialement protégées sont :

- La protection et la gestion des systèmes naturels incluant les programmes globaux de préservation de la diversité biologique
- La protection des espèces menacées
- La protection des aires d'importance primordiale pour le cycle de vie des espèces présentant un intérêt commercial
- La mise en place des barrières contre d'éventuelles atteintes du milieu marin par des activités développées dans d'autres milieux ou dans des aires proches
- Le développement des connaissances concernant les systèmes marins
- La remise en état des aires et des zones dégradées.

On peut diviser les aires marines spécialement protégées en plusieurs catégories :

- Des aires restreintes
- Des aires de protection des écosystèmes
- Des aires de conservation des sites naturels
- Des aires de gestion des ressources naturelles
- Des aires récréatives et de conservation de l'environnement marin
- Des aires dédiées à une utilisation soutenable des écosystèmes naturels

En effet, en 2003, 52 Aires Marines Protégées (AMP) ont été répertoriées, surtout en Méditerranée occidentale. Les AMP sont prioritaires en matière de recherche scientifique et technique, ainsi qu'en matière d'assistance mutuelle.

Or, l'attribution à une aire marine du statut d'aire protégée impose la mise en œuvre de procédés et de stratégies incluant tous les agents qui sont impliqués dans cette aire :

- La détermination des objectifs opérationnels
- L'obtention du soutien des populations
- L'usage de procédés techniques bien structurés et scientifiquement reconnus
- Le développement d'un système d'information centralisé
- L'insertion de plus d'une variable biophysique
- La définition réaliste des objectifs et de leur importance respective

- Intégration dans le contexte local
- Interrelation avec les réseaux des aires

CONCLUSION

La protection des espaces en mer est, sur le plan mondial, une protection relativement théorique. Le découpage tel qu'il est établi par la convention de Montégo Bay n'est sans doute qu'une première étape, un premier rendez vous où les États de la planète se sont entendus pour fixer et délimiter les espaces. Si les résultats de ce découpage économique sont probants c'est à cause de la célérité avec laquelle les États ont procédé à leur délimitation pour bénéficier au plus vite des espaces leur ayant été accordés et notamment la zone économique exclusive. Cependant cette délimitation n'est que géographique et elle ne se calque pas sur les réalités biologiques des océans. Ce « compartimentage » des mers a le mérite de permettre la définition matérielle d'une zone de compétence de l'État en matière de protection mais celle-ci n'est que relative si elle ne s'exerce pas conjointement par l'ensemble des États riverains voisins.

Conscients de cette lacune, et soucieux de répondre enfin d'une manière plus coordonnée et efficace, les États se sont entendus au plan régional pour mettre l'accent sur la protection d'un espace qui pourrait recouvrir les deux réalités. Un espace particulier géographique, mais aussi et en même temps un espace biologique et c'est le concept de mer régionale qui dès lors apparaît comme l'alternative la plus convaincante. Dès lors, lorsque les États trouvent un intérêt commun à la protection d'une mer régionale comme la mer Baltique ou encore la Méditerranée, les progrès en matière de protection contre les pollutions, pour la préservation des ressources halieutiques sont significatifs. Cependant, il est regrettable que les systèmes de protection des espaces en mer se mettent en place avec « une certaine lenteur coupable ». En effet, les réponses, lorsqu'elles sont efficaces sont mises en place tard, lorsque l'environnement est déjà gravement touché. Les pays qui en auraient les moyens ne sont pas non plus à la hauteur : la France, n'a agi que très récemment avec la loi sur les parcs nationaux, les parcs naturels marins et les parcs naturels régionaux du 14 avril 2006 a créé l'agence des aires marines protégées et a instituée les parcs naturels marins comme nouvel outil de protection de la nature, en se fondant sur des orientations de gestion arrêtées collégialement dans un « comité de gestion ». La mise en place de cet outil adapté à la mer est indispensable car il innove par son approche intégrée de l'espace et des activités et par son mode de gouvernance qui associe les acteurs spécifiques au monde maritime. Ainsi donc les réponses existent, certaines d'entre elles fonctionnent bien, mais la protection ne doit pas être que curative, ce n'est pas sa définition, ni même sa mission. L'homme doit surtout trouver des solutions en amont et privilégier davantage la prévention.

BIBLIOGRAPHIE

Textes Juridiques

- Convention d'Helsinki du 22 mars 1974 sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer baltique
- Convention de Montego Bay, 1982
- Protocole de Barcelone sur les aires spécialement protégées du 10 juin 1995

Ouvrages et Articles

- CORNU Gérard, *Vocabulaire Juridique*, PUF, 2000
- DOUAY Claude, *Le droit de la mer et la préservation du milieu marin*, in *Le nouveau droit international de la mer*, Publications de la Revue Générale de Droit International Public, n°39
- BEURIER Jean-Pierre, *Droits Maritimes*, Dalloz, 2006
- BEURIER et KISS, *Droit international de l'environnement*, Pédone, 3^{ème} édition, 2004
- IJLSTRA Ton, *Vers une approche régionale planifiée et concertée des usages de la mer*, in *la protection régionale de l'environnement marin, Approche européenne*, centre d'étude et de recherche Internationales et communautaires, Université Aix-Marseille III, Economica, 1992
- SCOVAZZI T, *Aires spécialement protégées, Marines protected areas in the High seas*, Kluwer Law, 2000
- SCOVAZZI T, *Le protocole méditerranéen sur les aires spécialement protégées*, ADMO (annuaire de droit maritime et océanique) 2003, t. XXI, p.347