

Protection et préservation du milieu marin « Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer »

Christophe Lefebvre

Numéro 8, hors-série, octobre 2010

Gestion intégrée des zones côtières : risques et responsabilités

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/045533ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lefebvre, C. (2010). Protection et préservation du milieu marin : « Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ». [VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, (8).

Résumé de l'article

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer consacre une partie des dispositions à la protection et à la préservation du milieu marin (partie XII). Dans son article 192, les Etats ont « l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin » et dans son article 193, les Etats ont « le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement et conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin ». Elle engage formellement les Etats dans leurs responsabilités pour cette protection (article 235). Les Conventions Régionales sur les mers, pour la plupart d'entre elles, reprennent ces dispositions mais sont plus sélectives dans certains domaines de protection et de préservation du milieu marin. L'analyse des conventions signées par la France permet de relever ces particularismes. Les Conventions Régionales sur les mers prolongent les engagements pris par les Etats dans le cadre de la Convention sur le droit de la mer. Elles créent un cadre géopolitique de coopération technique et scientifique. Elles sont une réponse aux recommandations du chapitre 17 de l'Agenda 21 de Rio. Elles permettent d'adopter des mesures spécifiques régionales par les protocoles et annexes, mettant en oeuvre des programmes et des plans d'action régionaux de protection de la mer. En encourageant les Etats à créer des réseaux d'aires marines et côtières protégées pour la protection de la biodiversité marine, elles créent aussi des outils d'évaluation technique et scientifique. Mais ces Conventions régionales ont encore des insuffisances. L'échelle de travail n'est pas basée sur celle des 64 grands écosystèmes marins ou des écorégions marines, et il y a peu d'approche sous régionale. Elles traitent rarement de stratégies de gestion des ressources naturelles exploitables et ne traitent pas davantage des enjeux de protection, ou des risques et des responsabilités avec une approche intersectorielle. La gestion intégrée des zones côtières est insuffisamment prise en compte sauf pour Convention de Barcelone qui mériterait d'être une référence dans ce domaine. De même la gestion du milieu marin basée sur l'écosystème n'est pas prise en compte alors qu'elle devrait être le fondement des politiques environnementales régionales sur les mers. Les conventions régionales ne prennent pas non plus de mesures de planification spatiale maritime régionale. L'évaluation de l'état du milieu marin est insuffisante (sauf pour OSPAR). La question du changement climatique est rarement intégrée. Il en est de même pour la question de l'acidification des océans qui devient un problème majeur. Il conviendrait que l'évaluation des applications et des progrès réalisés par les Etats dans leur engagement régional soit externalisée. Dans la mesure où il n'y a pas de sanctions envisagées en cas de non application par les Etats des dispositions des Conventions régionales, des outils de stimulation et de communication seraient pertinents pour faire progresser l'application de ces Conventions.

PROTECTION ET PRESERVATION DU MILIEU MARIN : « Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer »

Christophe Lefebvre

Délégué aux affaires européennes et internationales de l'Agence des aires marines protégées, Conseiller européen de l'Union pour la conservation de la nature (UICN), Maître de Conférences associé à l'Université du Littoral Côte d'Opale

Résumé : La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer consacre une partie de ses dispositions à la protection et à la préservation du milieu marin (partie XII). Dans son article 192, les Etats ont « l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin » et dans son article 193, les Etats ont « le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement et conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin ». Elle engage formellement les Etats dans leurs responsabilités pour cette protection (article 235). Les Conventions Régionales sur les mers, pour la plupart d'entre elles, reprennent ces dispositions mais sont plus sélectives dans certains domaines de protection et de préservation du milieu marin. L'analyse des conventions signées par la France permet de relever ces particularismes. Les Conventions Régionales sur les mers prolongent les engagements pris par les Etats dans le cadre de la Convention sur le droit de la mer. Elles créent un cadre géopolitique de coopération technique et scientifique. Elles sont une réponse aux recommandations du chapitre 17 de l'Agenda 21 de Rio. Elles permettent d'adopter des mesures spécifiques régionales par les protocoles et annexes, mettant en œuvre des programmes et des plans d'action régionaux de protection de la mer. En encourageant les Etats à créer des réseaux d'aires marines et côtières protégées pour la protection de la biodiversité marine, elles créent aussi des outils d'évaluation technique et scientifique. Mais ces Conventions régionales ont encore des insuffisances. L'échelle de travail n'est pas basée sur celle des 64 grands écosystèmes marins ou des écorégions marines, et il y a peu d'approche sous régionale. Elles traitent rarement de stratégies de gestion des ressources naturelles exploitables et ne traitent pas davantage des enjeux de protection, ou des risques et des responsabilités avec une approche intersectorielle. La gestion intégrée des zones côtières est insuffisamment prise en compte sauf pour la Convention de Barcelone qui mériterait d'être une référence dans ce domaine. De même la gestion du milieu marin basée sur l'écosystème n'est pas prise en compte alors qu'elle devrait être le fondement des politiques environnementales régionales sur les mers. Les conventions régionales ne prennent pas non plus de mesures de planification spatiale maritime régionale. L'évaluation de l'état du milieu marin est insuffisante (sauf pour OSPAR). La question du changement climatique est rarement intégrée. Il en est de même pour la question de l'acidification des océans qui devient un problème majeur. Il conviendrait que l'évaluation des applications et des progrès réalisés par les Etats dans leur engagement régional soit externalisée. Dans la mesure où il n'y a pas de sanctions envisagées en cas de non application par les Etats des dispositions des Conventions régionales, des outils de stimulation et de communication seraient pertinents pour faire progresser l'application de ces Conventions.

Mots-Clés : gestion intégrée, zones côtières, conventions, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, milieu marin, Conventions Régionales sur les mers, dispositions, politiques environnementales, Convention de Montego Bay, Convention de Barcelone, mers

Référence électronique

Christophe Lefebvre, 2010, «Protection et préservation du milieu marin : « Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 8, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/10288>

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer consacre une partie de ses dispositions à la protection et à la préservation du milieu marin (partie XII). Dans son article 192, les Etats ont « l'obligation de protéger et de préserver

le milieu marin » et dans son article 193, les Etats ont « le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement et conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin ». La Convention engage également formellement les Etats dans leurs responsabilités pour cette protection (article 235). Dans ce cadre le droit interne doit offrir des voies de recours permettant d'obtenir une indemnisation rapide et adéquate ou autre réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin par des personnes physiques ou morales relevant de leur juridiction. L'article invite les Etats à coopérer pour assurer l'application et le développement du droit international de la responsabilité en ce qui concerne l'évaluation et l'indemnisation des dommages et le règlement des différends en la matière. La convention invite également les Etats à prendre les mesures visant à prévenir, réduire et maîtriser la protection du milieu marin. Ces mesures visent à ne pas causer de préjudice par pollution à d'autres Etats et à leur environnement et pour que la pollution résultant d'incidents ou d'activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne s'étende pas au-delà des zones où ils exercent des droits souverains. Plus spécifiquement, des mesures sont préconisées pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction. Elles concernent la précaution sur l'utilisation de techniques ou introduction d'espèces, la notification d'un risque imminent de dommage ou d'un dommage effectif aux autres Etats, la mise en œuvre de plans d'urgence entre Etats contre la pollution, de programmes de recherche et d'échange de renseignements et de données. Malgré l'intérêt de ces mesures préconisées, la portée de la Convention sur le droit de la mer pour la protection et la préservation du milieu marin reste limitée et trop orientée sur les problèmes de lutte contre la pollution, et d'ailleurs, pour mettre en œuvre ces mesures, la Convention sur le droit de la mer incite les Etats à coopérer régionalement.

Les Conventions et plans d'action pour les mers régionales, guidés par leurs organes directeurs respectifs, sont les principaux mécanismes de mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement et du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable défini à Johannesburg en 2002.

Les 18 conventions et plans d'action pour les mers régionales jouent un rôle important dans la mise en œuvre

du programme international sur les questions relatives au milieu marin et côtier. En amenant les gouvernements, la communauté scientifique, les organisations intergouvernementales et les autres parties prenantes à travailler ensemble, chaque programme pour les mers régionales fournit un cadre régional solide pour évaluer la qualité de l'environnement marin. Chaque programme a pour objet d'identifier les éléments majeurs qui affectent le milieu marin (comme les activités socioéconomiques, les aménagements côtiers, les activités terrestres). L'objectif de ces programmes est de convenir de solutions appropriées en termes de stratégies, de politiques et d'outils de gestion, contribuant de la sorte à la formulation et à la mise en œuvre de la future stratégie à moyen terme du PNUE.

Les Conventions régionales sur les mers, en particulier celle de Barcelone qui fut la première en 1976 pour traiter de la question de la pollution du milieu marin, ont contribué à aider les Nations Unies à proposer et à rédiger en 1982 la partie XII sur la protection et la préservation du milieu marin au sein du dispositif juridique de la Convention du Droit de la mer. Paradoxalement, les insuffisances de la Convention du droit de la mer sur la question de la protection de la biodiversité marine a renforcé et renforce encore aujourd'hui les approches régionales de la protection et de la préservation du milieu marin. Dans sa partie introductive, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, appelée aussi Convention de Montego Bay, entend par « pollution du milieu marin » l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément.

Le Conseil du Programme des Nations Unies pour l'environnement a souscrit à l'approche régionale de la lutte contre la pollution marine à plusieurs reprises avant que le PNUE ne lance son programme de protection pour les mers régionales en 1974. Au titre de sa première grande activité régionale, le PNUE a constitué une équipe spéciale de scientifiques et de fonctionnaires chargée de formuler un plan d'action pour la Méditerranée, dont la version définitive a été adoptée à Barcelone en février 1975.

Depuis, sous l'égide du PNUE ont été mis en place 13 plans d'action régionaux concernant respectivement : l'Afrique de l'Est, l'Afrique occidentale et centrale, l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud, les Caraïbes, la mer Méditerranée, la mer Noire, la mer Rouge et golfe d'Aden, le Pacifique Nord-Est, le Pacifique Nord-Ouest, le Pacifique Sud, le Pacifique Sud-Est, et la zone maritime de l'Organisation régionale pour la protection du milieu marin (région du Koweït). Un plan d'action pour l'Atlantique Sud-Ouest est en cours d'élaboration et trois accords similaires distincts entre pays développés sont en place en ce qui concerne la mer Baltique, l'océan Arctique et l'Atlantique Nord-Est. En tout, plus de 140 pays participent à au moins un plan d'action régional.

Sur les 18 programmes pour les mers régionales et programmes associés, 11 reposent sur des Conventions et des Protocoles s'y rapportant. Ces accords régionaux ont pour objectifs d'amener les gouvernements à assurer la protection de l'environnement marin. A la différence des conventions mondiales relatives à l'environnement, ces conventions et plans d'action régionaux sont diversifiés, englobant des problèmes qui vont des déchets chimiques et de l'aménagement du littoral à la conservation des espèces et des écosystèmes marins. Leur champ géographique restreint permet de focaliser les moyens aux fins du règlement d'une série de problèmes indissociables.

Les plans d'action sont adoptés par les gouvernements signataires des Conventions régionales et des protocoles d'accord pour établir une stratégie globale et un cadre de protection de l'environnement naturel et de promotion du développement durable. Pour 11 des 18 programmes régionaux, les Parties ont ainsi adopté une convention qui se veut dans l'esprit des textes juridiquement contraignante, précisant ce que les gouvernements doivent faire pour mettre en œuvre le plan d'action. La plupart des conventions sont complétées par des protocoles qui sont des accords juridiques distincts mais apparentés portant de manière plus détaillée sur des thèmes précis tels que les aires protégées ou la pollution d'origine tellurique.

Les plans d'action décrivent la stratégie et la substance du programme en se fondant sur les problèmes environnementaux propres aux différentes régions et sur leur situation socio-économique et politique et comportent en général plusieurs éléments.

L'évaluation de l'état de l'environnement est un élément clé des plans. Les activités de surveillance continue et

d'évaluation fournissent le point de départ scientifique de la définition de priorités et politiques régionales. Des institutions et experts régionaux participent à un programme pour déterminer les causes des problèmes environnementaux ainsi que leur ampleur et leur impact au niveau régional. Cette initiative comprend parfois des études de base, des recherches et une surveillance continue des sources, des niveaux et des effets des polluants marins, des analyses des écosystèmes et des études des activités côtières et marines. Une évaluation des facteurs économiques et sociaux qui participent à la dégradation de l'environnement ainsi que de l'état et de l'efficacité de la législation nationale en matière d'environnement est également menée.

La gestion de l'environnement et particulièrement l'approche intégrée prend une place importante dans l'évolution des programmes. Chaque programme régional comporte des activités de gestion de l'environnement très diverses telles que des projets de coopération en matière de formation aux évaluations d'impact sur l'environnement ; la gestion des écosystèmes des lagunes côtières, des estuaires et des mangroves ; la maîtrise des déchets industriels, agricoles et domestiques ; la formulation de plans d'intervention en cas d'alertes à la pollution.

Les Conventions régionales fournissent dans la plupart des cas le cadre juridique du plan d'action. Elles expriment en outre la volonté politique et l'engagement légal des gouvernements à s'attaquer à leurs problèmes environnementaux communs, à titre individuel et collectif. Les conventions sont appliquées « sur le terrain » par le biais de protocoles traitant de problèmes précis : déversements d'hydrocarbures, interventions en cas d'urgence, pollution d'origine tellurique et protection de la faune et de la flore sauvages ainsi que des habitats par exemple. Dans certaines régions, la convention est l'élément fondateur du programme et réciproquement.

Pour la mise en œuvre des programmes, les gouvernements désignent une organisation qui remplit le rôle de secrétariat permanent ou par intérim du Plan d'action, en général dénommée Unité de coordination régionale. Ils décident de la fréquence des réunions intergouvernementales à organiser pour examiner les progrès réalisés, approuver de nouvelles activités et discuter du budget. Dans les régions les plus défavorisées économiquement, ou de manière incitative, le PNUE, avec

certaines organisations du système des Nations Unies et d'autres, fournit un « capital d'amorçage » ou un financement mobilisateur au stade du démarrage des programmes régionaux. C'est en dernière analyse aux gouvernements de la région qu'il incombe de prendre à leur charge les responsabilités financières. Les ressources affectées par les gouvernements peuvent être acheminées par l'intermédiaire de fonds d'affectation spéciale régionaux administrés par l'organisation assurant les fonctions de secrétariat du plan d'action.

Les Conventions régionales sur les mers qui engagent la France

Les Conventions Régionales sur les mers, pour la plupart d'entre elles, reprennent toutes ces dispositions mais certaines sont plus sélectives dans certains domaines de protection et de préservation du milieu marin. L'analyse des conventions signées par la France permet de relever les particularismes de ces conventions régionales :

- La Convention de Barcelone de 1976 pour la Méditerranée dispose de 9 protocoles traitant des questions à la fois de pollutions mais aussi de protection de la biodiversité et de créations d'aires marines protégées. Elle dispose d'un Plan d'action pour la Méditerranée, et de Centres d'activités régionales dont celui de Tunis pour les aires protégées (CAR/ASP). Plus récemment la convention s'est dotée d'un nouveau protocole sur la mise en œuvre de la GIZC (2008)
- La Convention OSPAR de 1998 sur l'Atlantique du Nord Est dispose de 5 annexes dont l'une porte sur l'évaluation du milieu marin. Elle prévoit un bilan périodique de l'état du milieu en regard des activités humaines et des efforts accomplis pour en limiter l'impact.
- La Convention de Carthagène de 1983 pour la Caraïbe dispose de 2 protocoles et d'un Programme pour l'environnement des Caraïbes. L'un des protocoles est relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées dont le secrétariat est basé en Guadeloupe (CAR-SPAW)
- La Convention de Nairobi de 1985 pour l'océan indien dispose de 2 protocoles dont l'un est dédié à la gestion des récifs coralliens et des écosystèmes associés.

- La Convention de Nouméa et d'Apia de 1986 et 1993 pour le Pacifique Sud a mis en place un programme régional océanien de l'environnement – PROE

Les orientations prises en 2007 à Djedda par les Nations Unies

À l'occasion de sa neuvième réunion mondiale sur les Conventions et plans d'action pour les mers régionales, réunie à Djedda en Arabie saoudite en octobre 2007, de nouvelles orientations stratégiques mondiales des programmes pour les mers régionales ont été définies pour la période 2008-2012 pour renforcer le rôle des conventions et plans d'action. En réponse à la demande de son Conseil d'administration, le PNUE adopte progressivement une approche plus structurée des questions concernant le milieu marin et côtier, grâce à l'élaboration d'une stratégie à moyen terme (2010-2013) comprenant un volet sur la gestion écosystémique des mers.

Les orientations stratégiques mondiales adoptées à Djedda ont pour objet de poursuivre et d'améliorer les orientations stratégiques qui avaient été établies pour la période 2004-2007, visant à renforcer les Programmes pour les mers régionales à l'échelle mondiale et à contribuer efficacement à la réalisation des objectifs de 2010 sur la biodiversité ainsi que de ceux du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial. Elles visent à un développement durable par la promotion de réseaux de zones marines et côtières protégées et à la planification de l'utilisation rationnelle des zones côtières et des bassins versants d'ici à 2012, y compris la désignation de zones humides d'importance internationale au titre de la Convention de Ramsar.

Les orientations soulignent la nécessité d'adopter l'approche écosystémique dans la gestion intégrée des zones marines et côtières, comme cadre général d'action face aux menaces pesant sur la viabilité des mers régionales. Elles invitent les Etats à évaluer et combattre les incidences du changement climatique sur le milieu marin et côtier, en particulier ses effets éventuels sur les plans social, économique et environnemental, ainsi que ses conséquences sur la pêche, le tourisme, la santé humaine, la biodiversité marine, l'érosion côtière et les écosystèmes des petites îles. Elles encouragent la coopération en vue de définir des stratégies régionales d'adaptation au changement climatique.

Les Nations Unies entendent intensifier les activités régionales à l'appui du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable et du Mandat de Jakarta de la Convention sur la diversité biologique, notamment en identifiant les questions critiques en matière de biodiversité marine, en protégeant ses éléments importants, en encourageant son utilisation durable, et plus précisément en mettant l'accent sur la protection de la biodiversité marine au delà des zones relevant de la juridiction nationale et la biodiversité des fonds marins au niveau régional. Dans ce cadre, elles préconisent la coopération avec la FAO et les organisations régionales de gestion des pêches en vue d'aborder la question des effets environnementaux du secteur de la pêche et de promouvoir une approche fondée sur la gestion écosystémique.

Les Nations Unies souhaitent mettre au point et exécuter un programme de travail conjoint entre le PNUE, les conventions et plans d'action pour les mers régionales et le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique de façon à renforcer la mise en œuvre régionale du Mandat de Jakarta sur la conservation et l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique marine et côtière de la Convention sur la diversité biologique.

Apports et insuffisances des Conventions régionales sur les mers

Les Conventions Régionales sur les mers soutiennent et prolongent incontestablement les engagements pris par les Etats dans le cadre de la Convention sur le droit de la mer. Elles créent un cadre géopolitique de coopération technique et scientifique. Elles sont une réponse aux recommandations du chapitre 17 de l'Agenda 21 de Rio et permettent l'application des dispositions de la Partie XII de la Convention de Montego Bay. Elles permettent d'adopter des mesures spécifiques régionales par les protocoles et annexes, mettant en œuvre des programmes et des plans d'action régionaux de protection de la mer. En encourageant les Etats à créer des réseaux d'aires marines et côtières protégées pour la protection de la biodiversité marine, elles créent aussi des outils d'évaluation technique et scientifique. Enfin elles favorisent des initiatives avec la création de Commissions thématiques et de Comités régionaux sectoriels, et parfois favorisent des accords bilatéraux ou transfrontaliers.

Mais ces Conventions régionales ont encore des insuffisances. L'échelle de travail n'est pas basée sur celle des grands écosystèmes marins ou des écorégions marines, et la mise en œuvre des programmes ne procède pas encore assez par approche sous régionale. Elles traitent rarement de stratégies de gestion des ressources naturelles exploitables et ne traitent pas davantage des enjeux de protection, ou des risques et des responsabilités avec une approche intersectorielle. La gestion intégrée des zones côtières est insuffisamment prise en compte sauf pour la Convention de Barcelone qui devrait servir de référence dans ce domaine. De même la gestion du milieu marin basée sur l'écosystème n'est pas prise en compte alors qu'elle devrait être le fondement des politiques environnementales régionales sur les mers. Les conventions régionales ne prennent pas non plus de mesures de planification spatiale maritime régionale. L'évaluation de l'état du milieu marin est insuffisante (sauf pour OSPAR). La question du changement climatique est rarement intégrée. Il en est de même pour la question de l'acidification des océans qui devient un problème majeur.

Il conviendrait que l'évaluation des applications et des progrès réalisés par les Etats dans leur engagement régional soit externalisée. Dans la mesure où il n'y a pas de sanctions envisagées en cas de non application par les Etats des dispositions des Conventions régionales sur les mers, des outils d'évaluation indépendants, de stimulation et de communication, seraient pertinents pour faire progresser l'application de ces Conventions.