

## LA PROTECTION ET LA GESTION DES ZONES CÔTIÈRES

Maryse Grandbois

Volume 11, Number 1, 1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100698ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100698ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Société québécoise de droit international

### ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Grandbois, M. (1998). LA PROTECTION ET LA GESTION DES ZONES CÔTIÈRES. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 11(1), 175–227. <https://doi.org/10.7202/1100698ar>

### Article abstract

This article deals with juridical control of land and marine pollution, as well as the law concerning management of coastal regions, in order to describe the effect of international covenants and state practice on the protection of the coastal environment. The author examines how the three different systems, which are often parallel and share common goals, though based on diverging or contradictory principles, co-exist. The author outlines the chronological order in which the principal instruments were adopted, as well as their relative importance, in order to describe the general legal framework relating to coastal areas towards which the three different systems work.

The first part of the article deals with the juridical control of pollutants emanating from the ocean, mainly in respect of oil slicks; the second part deals with the law respecting land pollution; the third part focuses on the management of coastal regions. Beyond the conceptual differences, this article attempts to emphasize the converging elements within these systems aimed at protecting coastal regions, as well as the strengths and weaknesses of globalization efforts.

The methods of controlling coastal pollution are distinguished according to the source of such pollutants. On the one hand, the control of pollution emanating from ships is characterized mainly by its preventative measures, primarily in the case of hydrocarbons: this article describes the evolution of the reparation regime available in such circumstances, as well as the established prevention methods, etched out in a global perspective. As marine transport security plays an important role in protecting coastal regions, the author examines naval safety and the responsibility of states in that matter.

This article also deals with control of coastal pollution emanating from the land, such as atmospheric pollutants, and the treatment of liquid waste, as well as waste immersion. Finally, coastal environment protection, either through integrated coastal region management or through the development of protected areas, is also discussed. The author suggests that the first approach appears more and more as a means of conciliation between the contradictory approaches offered by the law of urban planning and environmental law.

## LA PROTECTION ET LA GESTION DES ZONES CÔTIÈRES

*Par Maryse Grandbois\**

Cet article s'intéresse à la fois au contrôle juridique des pollutions d'origine maritime, à celui des pollutions d'origine terrestre, et au droit relatif à la gestion des zones côtières, pour décrire l'effet des textes internationaux et de la pratique des États sur la protection de l'environnement côtier. Comment ces trois régimes, différents et souvent parallèles, dont les objectifs sont communs, mais inspirés de principes parfois divergents ou contradictoires, coexistent-ils? Pour décrire le portrait juridique général des zones côtières qu'ils concourent à composer, l'auteur tient compte de l'ordre chronologique de l'adoption des principaux textes et ensuite de l'importance relative de ceux-ci.

La première partie de ce texte traitera du contrôle juridique des pollutions provenant de la mer (1), principalement les marées noires; la deuxième partie, du droit relatif aux pollutions côtières d'origine terrestre (2) et la troisième partie portera sur la gestion des zones côtières (3). Au-delà des différences conceptuelles, l'auteur tente de faire ressortir les points de convergence entre les principaux régimes de protection des zones côtières, de même que les points forts et les faiblesses de ces efforts de globalisation.

Les façons de contrôler la pollution côtière diffèrent selon la provenance de cette pollution. D'une part, le contrôle de la pollution dont les navires sont la source se caractérise d'abord par son aspect préventif, surtout dans le cas d'hydrocarbures : ce texte décrit l'évolution du régime de réparation qui existe en ces circonstances, de même que le régime de prévention qui s'est développé, en les inscrivant dans une perspective globale. La sécurité du transport maritime ayant des répercussions importantes sur la protection des zones côtières, cet article traite de la sécurité de la navigation et de la responsabilisation des États.

Ensuite, le contrôle de la pollution côtière provenant des activités terrestres, soit le contrôle des polluants atmosphériques d'une part et le traitement des eaux usées de même que l'immersion de déchets d'autre part font l'objet de cette étude.

Enfin, la protection de l'environnement côtier, soit par la gestion intégrée des zones côtières, soit par l'aménagement d'aires protégées sera décrite : la première apparaît de plus en plus comme une voie de conciliation des approches contradictoires existant entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement.

This article deals with juridical control of land and marine pollution, as well as the law concerning management of coastal regions, in order to describe the effect of international covenants and state practice on the protection of the coastal environment. The author examines how the three different systems, which are often parallel and share common goals, though based on diverging or contradictory principles, co-exist. The author outlines the chronological order in which the principal instruments were adopted, as well as their relative importance, in order to describe the general legal framework relating to coastal areas towards which the three different systems work.

The first part of the article deals with the juridical control of pollutants emanating from the ocean, mainly in respect of oil slicks; the second part deals with the law respecting land pollution; the third part focuses on the management of coastal regions. Beyond the conceptual differences, this article attempts to emphasize the converging elements within

---

\* Professeur, département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal (UQÀM).

these systems aimed at protecting coastal regions, as well as the strengths and weaknesses of globalization efforts.

The methods of controlling coastal pollution are distinguished according to the source of such pollutants. On the one hand, the control of pollution emanating from ships is characterized mainly by its preventative measures, primarily in the case of hydrocarbons: this article describes the evolution of the reparation regime available in such circumstances, as well as the established prevention methods, etched out in a global perspective. As marine transport security plays an important role in protecting coastal regions, the author examines naval safety and the responsibility of states in that matter.

This article also deals with control of coastal pollution emanating from the land, such as atmospheric pollutants, and the treatment of liquid waste, as well as waste immersion.

Finally, coastal environment protection, either through integrated coastal region management or through the development of protected areas, is also discussed. The author suggests that the first approach appears more and more as a means of conciliation between the contradictory approaches offered by the law of urban planning and environmental law.

Este artículo se interesa a la vez por el control jurídico de las contaminaciones de origen marítimo y terrestre así como por el derecho relativo a la gestión de zonas costeras, para describir el efecto de textos internacionales y de la práctica de los Estados sobre la protección del medio ambiental costero. Como estos tres regímenes, diferentes y frecuentemente paralelos, comparten objetivos comunes, pero inspirados de principios a veces divergentes o contradictorios, ¿coexisten? Para describir el retrato jurídico general de las zonas costeras que concurren en componer, este artículo tiene en cuenta el orden cronológico de la adopción de los principales textos y luego, la importancia relativa de esos textos.

La primera parte de este texto tratará del control jurídico de las contaminaciones procediendo del mar (1), principalmente las mareas negras; la segunda parte, del derecho relativo a las contaminaciones costeras de origen terrestre (2) y la tercera parte se interesará en la gestión de las zonas costeras (3). Mas allá de las diferencias conceptuales, este texto intentará resaltar los puntos de convergencia entre los principales regímenes de protección de las zonas costeras, así como las fuerzas y debilidades de esos esfuerzos de globalización.

El control de la contaminación costera se distingue según el origen de la contaminación. Por una parte, el control de la contaminación cuya fuente son las naves, se caracteriza en primer lugar por su aspecto preventivo, sobretudo en el caso de los hidrocarburos: este texto describe la evolución del régimen de reparación que existe en esas circunstancias, así como el régimen de prevención que se desarrolló, inscribiéndolo en una perspectiva más global. La seguridad del transporte marítimo teniendo repercusiones importantes sobre la protección de las zonas costeras, este artículo trata de la seguridad de la navegación y de la responsabilización de los Estados.

Luego, el control de la contaminación costera procediendo de actividades terrestres, sea el control de los contaminantes atmosféricos por una parte y el tratamiento de las aguas usadas así como la inmersión de desechos son el objeto de este estudio.

En fin, la protección del medio ambiental costero, sea por la gestión integrada de las zonas costeras, sea por la instalación de espacios protegidos, será descrita: la primera aparece cada vez más como vía de conciliación de los enfoques contradictorios entre el derecho del urbanismo y el derecho del medio ambiental.

Une grande part de la vie maritime se concentre dans les zones côtières, où les écosystèmes favorisent la plus grande diversité biologique. Dans ces systèmes à la fois dynamiques et fragiles<sup>1</sup>, interactifs, mi-mer, mi-terre, l'occupation de l'espace et l'exploitation des ressources ne font pas toujours bon ménage; des activités conflictuelles exercent des pressions énormes sur les écosystèmes. Au cours des vingt dernières années, la situation à la fois privilégiée et menacée des zones côtières, leur densité démographique et l'importance économique de leurs ressources ont suscité de nombreux développements du droit. Dans ces lieux d'activité intense, les usages conflictuels produisent des impacts qui débordent les frontières et posent des problèmes de gestion considérables, en plus de limiter l'accès aux ressources marines et à la commercialisation de plusieurs espèces de poissons<sup>2</sup>.

Du côté terrestre du littoral, la moitié de la population mondiale occupe des terres situées à moins de cinquante kilomètres des côtes<sup>3</sup>. Aux États-Unis, par exemple, en 1990, plus de 50% de la population vit à moins de quinze milles du littoral, ce qui explique que la densité de la population y est cinq fois supérieure à celle des zones de l'intérieur du pays<sup>4</sup>. Du côté maritime, le littoral s'apparente à une véritable «mer préalable»<sup>5</sup>, particulièrement riche en espèces biologiques, mais où l'exploitation des ressources et la pollution des côtes menacent la survie de nombreuses espèces. Le tourisme, l'aquaculture, les pêches et les activités récréatives, l'exploration pétrolière et l'exploration minière, la navigation et le transport maritime, sans compter les diverses formes de propriété privée ou publique du littoral, exercent en effet un impact continu sur ces écosystèmes. Ainsi, plusieurs espèces côtières se trouvent en danger d'extinction dont, notamment, certaines espèces floristiques protégées par la réglementation québécoise<sup>6</sup>.

Le droit relatif à la protection des zones côtières provient d'abord du droit relatif aux pollutions maritimes. En ce domaine, le droit international s'est développé

<sup>1</sup> Voir J. Gibson et J.E. Halliday, «In the Pursuit of an Enigma: the Coastal Zone in Management and Law» dans E.D. Brown et R.D. Churchill, dir., *The United Nations Convention on the Law of the Sea: Impact and Implementation*, Honolulu, Law of the Sea Institute, 1987 à la p. 441.

<sup>2</sup> Au Canada, par exemple, en 1993, plus de 200 000 hectares des zones de prélèvement de mollusques ont été interdits de pêche, ce qui affecte les pêches commerciale et récréative, l'aquaculture, le tourisme et les loisirs des populations côtières. OCDE, *Politiques intégrées*, Paris, OCDE, 1993 à la p. 96 [ci-après *Politiques intégrées*].

<sup>3</sup> P. Papon, *Le sixième continent, Géopolitique des océans*, Paris, Odile Jacob, 1996 à la p. 23.

<sup>4</sup> C. Chung et L.P. Hildebrand, «A Multinational Assessment of Coastal Zone Management in OCDE Countries» *Écodécision* n° 11 (1994) à la p. 44.

<sup>5</sup> «Le littoral, c'est avant la mer, une mer préalable d'herbes rudes et basses, fougères et bruyères». J. Michelet, *La mer*, cité par J.-M. Becet et D. Le Morvan, dir., *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Paris, Economica, 1991 à la p. 5.

<sup>6</sup> L'arnica de Griscom et le sénéçon fausse cymbalaire, par exemple, ont pour habitat les falaises du mont Saint-Alban, situé dans le parc Forillon sur la côte gaspésienne. Voir *Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, D. 489-98, 8 avril 1998, G.O.Q. 1998.II.1603, art. 1 (3) et (13); voir également *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, L.R.Q. c. E-12.

en fonction d'un premier objectif, celui d'empêcher la pollution provenant des navires. À l'origine de graves dommages côtiers, diverses marées noires ont marqué l'essor de la prévention de la pollution maritime et de la sécurité navale. Elles ont également déterminé l'évolution des concepts juridiques de pollution maritime et côtière, au fur et à mesure que les dommages changeaient de nature et d'intensité.

On estime généralement à plus de 75% le volume commercial mondial transporté par mer et ce tonnage ne cesse d'augmenter, particulièrement dans les pays d'Asie du Sud-Est. Moyen de transport le plus économique, le navire consomme moins d'énergie par tonne transportée et produit moins de bruit et de pollution atmosphérique que le transport par route ou par avion. Par ailleurs, alors que le trafic aérien se voit depuis longtemps réglementé sans que le commerce n'en soit compromis, des mesures de protection équivalentes manquent encore en matière de navigation maritime.

La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, adoptée en 1982 et entrée en vigueur en 1994, marque toutefois une nouvelle étape. Pour la première fois, une convention impose aux États une obligation générale de prévention de la pollution et de préservation des milieux marin et côtier. Dès lors, les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires, préconisées par la *Convention*, «pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source»<sup>7</sup>. La *Convention* leur impose également un devoir de coopération, à la fois mondial et régional, tant pour la notification et la surveillance des risques majeurs que pour l'assistance en cas de situation critique. Cette *Convention* distribue toutefois ces responsabilités en termes très généraux et se révèle plutôt, en ce sens, à la fois souple et peu contraignante. L'État côtier, l'État responsable du port et l'État de pavillon détiennent cependant tous des pouvoirs d'intervention.

Entre-temps, et parallèlement au développement du droit de la mer, la protection juridique des zones côtières et maritimes a dû prendre en considération de nouveaux éléments, particulièrement à la suite de la publication de données recueillies par le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Selon ces données, les activités terrestres sont les principales sources de pollution maritime et côtière. Les eaux d'égout, les eaux de ruissellement d'origine urbaine ou d'origine agricole, les déchets d'usines de transformation du poisson, l'aménagement touristique du littoral, l'exploration pétrolière, les effluents chimiques industriels, les pesticides, le déversement de produits chimiques et d'hydrocarbures, les retombées atmosphériques et les ordures domestiques comptent au nombre des principales sources de pollution maritime et côtière. Bref, plus de 80% de la pollution côtière doit être attribuée à ces activités terrestres, alors que 10% seulement proviendrait des navires<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> De même, ils doivent veiller à ne pas déplacer le risque de pollution d'une zone à une autre et d'un État à un autre. *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, Doc. N.U. A./Conf.62, art. 192, 194(1)(2) [ci-après *Convention sur le droit de la mer*].

<sup>8</sup> C. Chung et F. Juhasz, «La gestion des zones côtières» *Problèmes Économiques* n° 2.344 (1993) à la p. 30.

Ces nouvelles données ont permis de comprendre, au milieu des années 1980, l'ampleur du phénomène de pollution côtière. Ainsi, on prend conscience, à l'échelle internationale, que non seulement ces sources de pollution causent la détérioration des habitats naturels, de la qualité des eaux et des stocks de poisson, mais qu'elles entraînent également l'inondation et l'érosion des régions côtières. De plus, force fut alors de constater que certaines activités de contrôle des pollutions d'origine maritime, en cas de déversement d'hydrocarbures par exemple, avaient malheureusement entraîné de véritables transferts de pollution et accéléré ainsi la dégradation des zones côtières<sup>9</sup>. Cette dégradation, souvent caractérisée par son ampleur régionale et même continentale, a suscité la recherche de nouveaux types d'intervention.

Le fait que la pollution côtière provienne davantage de la terre ferme que de la mer ne signifie cependant pas que la mise sur pied de mesures régionales de protection en ait été rendue plus facile. Toutes les avancées du droit se sont heurtées aux mêmes contradictions, soit à celles qui marquent les oppositions entre ses aspects internationaux et les souverainetés nationales, entre les intérêts privés et les intérêts collectifs. Malgré cela, les développements juridiques liés au principe de précaution ont peu à peu induit des changements de nature et d'échelle, de sorte que la protection des zones côtières, devenue fortement tributaire de la suppression des sources terrestres de pollution, a conduit le droit international à proposer aux États des orientations générales de plus en plus claires.

L'interdépendance des milieux réceptacles exige aussi l'adoption de politiques intégrées, la mise en œuvre de planifications stratégiques, de même qu'une véritable coordination des interventions législatives<sup>10</sup>. Une troisième voie s'offre alors aux États soucieux de protéger leurs côtes : celle de la protection directe, par la création d'aires protégées et par la gestion des zones côtières. De nouvelles approches de gestion intégrée exigent à leur tour la mise en œuvre de réseaux de coopération régionale et de diffusion d'information. Les conventions internationales et les initiatives unilatérales des États reflètent peu à peu l'ensemble de ces préoccupations : elles témoignent de prises de conscience successives et de l'évolution de la notion de zone côtière vers un concept de plus en plus global.

Le présent article s'intéresse à la fois à l'interdiction par le biais de textes juridiques des pollutions d'origine maritime ou terrestre et au droit relatif à la gestion des zones côtières. Il tend à décrire l'effet cumulatif des textes internationaux et de la pratique des États sur la protection de l'environnement côtier. Comment coexistent ces trois régimes, différents et souvent parallèles, dont les objectifs sont communs, mais inspirés de principes parfois divergents ou contradictoires ? Quel portrait juridique général des zones côtières concourent-ils à composer ? Pour répondre à ces questions,

---

<sup>9</sup> L.A. Teclaff et E. Teclaff, «Transfers of Pollution and the Marine Environment Conventions», *Natural Resources Journal* (1991) 188 à la p. 188.

<sup>10</sup> Recommandations du Conseil de l'OCDE sur la gestion intégrée des zones côtières 23 juillet 1992, *Politiques intégrées, supra* note 2.

nous avons d'abord tenu compte de l'ordre chronologique de l'adoption des principaux textes et ensuite de l'importance relative de ceux-ci. La première partie de ce qui suit traitera du contrôle juridique des pollutions provenant de la mer (1); la deuxième partie, du droit relatif aux pollutions côtières d'origine terrestre (2) et la troisième partie portera sur la gestion des zones côtières (3). Au-delà des différences conceptuelles, nous tenterons de faire ressortir les points de convergence entre les principaux régimes de protection des zones côtières, de même que les points forts et les faiblesses de ces efforts de globalisation.

## **I. Le contrôle de la pollution côtière provenant de la mer : les navires**

Au plan international, la pollution maritime et côtière a d'abord été attribuée exclusivement aux navires, plus précisément aux navires-citernes transportant des hydrocarbures. Depuis la fin des années 1950 cependant, les concepts de pollution maritime et côtière se sont profondément modifiés, passant d'une définition très restreinte et localisée de la pollution au sens plus global qu'on leur connaît aujourd'hui, puisque la diversité et la multiplicité des sources de pollution comme la pluralité des modes d'exploitation et d'usage des ressources pressent les États d'adopter des politiques publiques générales de protection des mers. Les écosystèmes côtiers sont devenus indissociables de l'unité et de l'intégrité des océans.

À cet égard, un rappel historique de l'évolution des conventions internationales revêt une double importance, au-delà des changements technologiques dont elles témoignent. Ce rappel permet de retracer l'évolution de la notion juridique de pollution côtière et son acception de plus en plus large; il permet également de faire ressortir les liens entre les développements ponctuels du droit relatif à la prévention des pollutions côtières et les catastrophes maritimes de marées noires. Ce rappel n'entend toutefois pas retracer ou commenter une histoire exhaustive du droit des océans : nous n'avons retenu que les étapes marquantes de la protection des zones côtières.

Depuis ses premières manifestations, l'interdiction de cette pollution côtière au moyen de textes juridiques a emprunté deux voies d'intervention : la protection de la mer et la prévention des collisions maritimes. Ainsi, les objectifs d'éradication des pollutions imputables aux navires cherchent à la fois à «protéger la mer contre le navire» en prévenant les déversements (1.1) et à «protéger le navire contre la mer»<sup>11</sup> en assurant la sécurité de la navigation (1.2). L'ensemble de ces mesures constitue aujourd'hui une première ligne de défense des zones côtières.

---

<sup>11</sup> M. Rémond-Gouilloud, «Du préjudice écologique : à propos du naufrage de l'Exxon Valdez» (1989) 2 D. 259.

### A. La prévention des déversements d'hydrocarbures

En matière de pollution maritime, les plus importantes marées noires, les catastrophes de Torrey Canyon (1967), Amoco Cadiz (1978) et Exxon Valdez (1989), ont entraîné le développement des régimes juridiques de prévention et de réparation. Elles ont également sensibilisé les populations aux problèmes de pollution côtière et ouvert de nouvelles avenues à la recherche technologique. Les pressions de l'opinion publique, l'accroissement des connaissances scientifiques, les nouvelles possibilités technologiques ont chaque fois ajouté à l'effet catastrophe pour déterminer les avancées du droit international.

La première convention pertinente a cependant été adoptée plus d'une décennie avant la marée noire de 1967, et elle visait à prévenir les déversements. La *Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures* de 1954<sup>12</sup> interdisait le rejet volontaire d'hydrocarbures par un navire-citerne à moins de cinquante milles des côtes. L'application de cette première *Convention* ne pouvait bien sûr se faire très contraignante : le texte ne concerne que les rejets volontaires, ne s'applique qu'aux navires-citernes (jusqu'en 1962) et confie tous les pouvoirs de surveillance à l'État de pavillon. L'État côtier ne peut intervenir que dans les limites de sa mer territoriale, de trois milles marins à l'époque. Quelques années plus tard, en 1958, lors de la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, les États réunis à Genève adoptent quatre nouvelles conventions internationales<sup>13</sup>. Deux d'entre elles, la *Convention sur la haute mer* et la *Convention sur le plateau continental*, contiennent quelques dispositions générales destinées à prévenir la pollution maritime, mais ces *Conventions* ne prévoient ni dispositif de mise en œuvre, ni mécanisme de surveillance<sup>14</sup>.

L'accident de Torrey Canyon, en 1967, provoque le déversement de 80 000 tonnes de pétrole en mer. Cette catastrophe alerte le monde entier quant aux insuffisances et à l'inefficacité du droit international en matière de réparation et de prévention des déversements d'hydrocarbures. Pour pallier ces insuffisances, de nouvelles conventions deviennent nécessaires. Les premiers développements

<sup>12</sup> Signée par 67 États (dont le Canada) le 12 mai 1954, entrée en vigueur le 26 juillet 1958, cette convention a été amendée en 1962 et en 1969 pour s'appliquer à la plupart des catégories de navires. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *Registre des traités internationaux et autres accords dans le domaine de l'environnement*, Nairobi, mai 1989 à la p. 25.

<sup>13</sup> *Convention de Genève de 1958 sur la haute mer*, 29 avril 1958, 450 R.T.N.U. 82; *Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë*, 29 avril 1958, 516 R.T.N.U. 205; *Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources de la haute mer*, 29 avril 1958, 559 R.T.N.U. 311; *Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental*, 29 avril 1958, 499 R.T.N.U. 311.

<sup>14</sup> L'État côtier doit, par exemple, prévenir la pollution résultant des forages sur le plateau continental. *Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental*, *ibid.* art. 5. L'État de pavillon doit prévenir la pollution causée par les déversements d'hydrocarbures ou l'immersion de déchets radioactifs. *Convention de Genève de 1958 sur la haute mer*, *ibid.* art. 25.

juridiques marquent le droit de la réparation. Par la suite, les régimes de réparation et de prévention vont évoluer de manière parallèle.

## 1. LE RÉGIME DE RÉPARATION

À la suite de l'accident de Torrey Canyon, les États vont opter pour un régime d'indemnisation fondé sur le principe de la responsabilité objective, complété par un système d'assurance obligatoire. Deux conventions datant de 1969 mettent en place ce régime de réparation : la *Convention internationale sur la responsabilité civile* et la *Convention internationale sur l'intervention en haute mer*<sup>15</sup>.

Au plan de l'effet préventif, la portée de ces *Conventions* demeure très restreinte – elles ne s'appliquent qu'aux déversements volontaires d'hydrocarbures à faible distance des côtes –, mais ces premières règles définissent le cadre général et, surtout, les limites de la réparation et de l'intervention pour fait de pollution maritime. Si la *Convention internationale sur la responsabilité civile* fait porter la responsabilité par le propriétaire du navire, elle impose toutefois une mesure et plafonne la responsabilité du propriétaire du navire, sauf en cas de faute<sup>16</sup>. Pour sa part, la *Convention sur l'intervention en haute mer* autorise les États côtiers à prendre des mesures immédiates pour prévenir les dommages à leur littoral ou à leur mer territoriale advenant un déversement d'hydrocarbures.

Par la suite, à la demande du secteur privé, les États créent le fonds d'indemnisation FIPOL pour compléter les dispositions de ces *Conventions*<sup>17</sup>. Alimenté par des taxes sur le transport des hydrocarbures, ce Fonds assure la réparation des dommages dans trois cas : 1) quand les réclamations excèdent les limites de responsabilité fixées par la *Convention internationale sur la responsabilité civile*; 2) quand ces réclamations excèdent la capacité de payer du propriétaire du navire et 3) lorsque le responsable de la pollution demeure inconnu<sup>18</sup>. FIPOL assume aussi les frais de décontamination incombant aux propriétaires de navires, ce qui a pour effet d'encourager les efforts concrets de dépollution. Du point de vue des victimes, FIPOL comporte également de nombreux avantages : cette ressource

---

<sup>15</sup> *Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, 29 novembre 1969, 973 R.T.N.U. 3; *Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par hydrocarbures*, 970 R.T.N.U. 211.

<sup>16</sup> Ce plafond est alors fixé à 18 millions de dollars américains. R.J. White-Harvey, «Black Tide at the Convergence of Admiralty and Environmental Law» (1991) *Journal of Environmental Law and Practice* 259; D.L. Torrens, «Protection of the Marine Environment in International Law: Toward an Effective Regime of the Law of the Sea» (1994) 19 *Queen's L.J.* 61 à la p. 63.

<sup>17</sup> *International Convention on the Establishment of an International Fund for compensation for Oil Pollution Damage*, 18 décembre 1971, dans *Official Records of the Conference on the Establishment of an International Fund for compensation for Oil Pollution Damage*, Londres, 1981 à la p. 706.

<sup>18</sup> *Ibid.*, art. 4. L'intervention du fonds ne peut toutefois dépasser un plafond, à l'origine de 80 millions de dollars.

supprime les délais judiciaires et assure une indemnisation rapide et plus complète des dommages côtiers<sup>19</sup>.

Ce type de mesures n'exerce cependant pas d'effet préventif, bien au contraire. Menant à une «collectivisation du risque», la création du fonds a pour conséquence de soustraire presque entièrement les propriétaires de navires à l'emprise des régimes de responsabilité de droit commun. Au cours des années, au fil des amendements, le champ de la responsabilité pour faute va d'ailleurs diminuer à un point tel que la crainte d'encourir une responsabilité civile ne jouera plus son rôle incitatif quant à la conformité aux règlements<sup>20</sup>. La contribution financière de chacun, trop modeste, ne réussit pas à sensibiliser les propriétaires de navires à la pollution maritime<sup>21</sup>. Le développement du droit assurantiel renforce aussi cet effet de «déresponsabilisation», de plus en plus marqué au fur et à mesure que les exigences réglementaires vont s'accroître, et avec elles, les risques de faute. Ces développements se manifestent d'ailleurs en premier lieu dans le domaine de la navigation maritime, secteur où les assurances ont pris leur premier essor<sup>22</sup>. Dans ce contexte, les dommages ont peu à peu perdu leur caractère juridique pour devenir «des coûts aléatoires et évaluables»<sup>23</sup>.

Les marées noires de 1978 et 1989 contribuent à cette transformation : elles ont entraîné l'élargissement et l'assouplissement du régime de réparation. Ainsi, par exemple, après la décision du tribunal américain dans l'affaire Amoco Cadiz, les seuils d'indemnisation sont révisés et le champ d'application de la *Convention internationale sur la responsabilité civile* s'étend à la zone économique exclusive des États<sup>24</sup>. De plus, les parties acceptent le principe du partage des charges financières

<sup>19</sup> M. Rémond-Gouilloud, «Le droit saisi par la pollution des mers» *Sécurité, revue de préventique* n° 3 (1993) 41 à la p. 43.

<sup>20</sup> M. Rankin, «Dangerous Moves: the Law Responds to the Transportation of Dangerous Goods» (1990) *U.B.C.L. Rev.* 191 à la p. 222.

<sup>21</sup> R. Rodière et M. Rémond-Gouilloud, *La mer, droits des hommes ou proie des États*, Paris, A. Pédone, 1980 à la p. 117.

<sup>22</sup> «L'homme a d'abord pensé à assurer ses navires contre les risques de la navigation maritime», Chaufon, *Les assurances, leur passé, leur présent, leur avenir*, vol. 1, 1884 à la p. 228, cité par G. Martin, «L'évolution du concept de risque en droit au cours du XX<sup>e</sup> siècle» *Cahiers de l'École des sciences philosophiques et religieuses* (1992) 11 à la p. 19.

<sup>23</sup> Ces changements structurels se traduisent à leur tour par de nouvelles couvertures d'assurances : il ne suffit plus que les auteurs potentiels de dommages s'assurent contre les risques, les victimes elles-mêmes doivent contracter une assurance personnelle contre les accidents. G. Martin, «Le risque, concept méconnu du droit économique» (1990) *1 Revue internationale de droit économique* 173 à la p. 191 ; L. Engel, «Vers une nouvelle approche de la responsabilité» *Esprit* (1992) 5 à la p. 30.

<sup>24</sup> Cette décision a été rendue publique peu avant la révision de la *Convention Internationale sur la responsabilité civile* en 1984. Le plafond de responsabilité de la Convention de Bruxelles passe alors de 18 à 62 millions de dollars et le fonds d'indemnisation FIPOL est porté à 140 millions de dollars. E. du Pontavice, «L'apport du procès de l'Amoco Cadiz» dans *Société française pour le droit de l'environnement, Droit de l'environnement, développements récents*, Paris, Economica, 1988 à la p. 280.

entre les propriétaires des navires et les propriétaires des cargaisons<sup>25</sup>. En même temps, la définition de la faute – la faute entraîne toujours la responsabilité pleine et entière du propriétaire du navire – passe de la «faute simple» à la «faute inexcusable». L'indemnisation des victimes apparaît alors comme raison d'être du régime et les recours en responsabilité pour faute deviennent très difficiles d'exercice<sup>26</sup>.

Après la marée noire de l'Exxon Valdez, en 1992, les États relèvent à nouveau le plafond et étendent l'aire d'application du fonds FIPOL. La *Convention* couvre dorénavant les dépenses engagées avant l'accident pour tenter de sauver le navire. Elle couvre également les dommages causés par les résidus de cargaison des navires allèges effectuant leur voyage de retour, mais, cette fois, la responsabilité pour faute disparaît presque entièrement, «sauf s'il peut être prouvé que le propriétaire ou ses agents ont été téméraires ou avaient conscience que ces dommages résulteraient de leurs actes»<sup>27</sup>.

Notons au passage que les États-Unis n'ont pas souscrit à ce régime général. N'étant pas signataires des conventions de Bruxelles, les États-Unis ont aussi refusé, en 1984, d'augmenter les seuils de responsabilité et ont adopté le *Oil Pollution Act*, un an après l'accident de l'Exxon Valdez, en 1990<sup>28</sup>. Cette loi impose une responsabilité objective, conjointe et solidaire au propriétaire, à l'exploitant et à l'affrètement du navire, pour les frais de nettoyage et les dommages-intérêts dus à un déversement d'hydrocarbures, sauf en cas de force majeure, fait de guerre ou acte d'un tiers<sup>29</sup>. Cette responsabilité est toutefois limitée, sauf en présence de négligence grave, de mauvaise gestion ou d'infraction à une loi ou à un règlement sur la sécurité ou la navigation<sup>30</sup>.

## 2. LE RÉGIME DE PRÉVENTION

Bien que les *Conventions* de 1969 et 1971 portent essentiellement sur la réparation des dommages, elles tentent de réduire l'ampleur de ceux-ci grâce à la

<sup>25</sup> R.S. Lefebvre, «Le concept de la zone économique exclusive et la Conférence diplomatique de l'O.M.I. de 1984 : les péripéties d'une négociation» (1984) 22 A.C.D.I. 257.

<sup>26</sup> A. Bonnet, «Introduction» dans A. Bonnet, dir., *Actes du colloque sur l'indemnisation et la responsabilité, Risques* n° 10 (1994) 5; P. Bonnassies, «La responsabilité pour pollution en droit maritime» dans Société française pour le droit de l'environnement, *Droit de l'environnement, développements récents* à la p. 301; S. Hawkes et M. M'Gonigle, «A Black (and Rising?) Tide: Controlling the Marine Oil Pollution in Canada» (1992) 30 Osgoode Hall L.J. 165 à la p. 222.

<sup>27</sup> Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causés par les navires, *Rapport annuel* : 1992-1993.

<sup>28</sup> E. Gold, «Marine Pollution Liability after Exxon Valdez: the U.S. All or Nothing Lottery» (1991) 22:3 J. Marit. L. & Com. 423, 436.

<sup>29</sup> T. Smith, «Procès civils sur les déversements de pétrole en mer aux États-Unis : l'Exxon Valdez et au-delà», Colloque de la Société française du droit de l'environnement sur le dommage écologique, Université de Nice-Sophia Antipolis, 21-22 mars 1991 [non publié].

<sup>30</sup> Gold, *supra* note 28 à la p. 436.

rapidité d'intervention et incitent les navigateurs à prendre des mesures conservatoires. En ce sens, elles peuvent contribuer à prévenir la pollution côtière; seule la *Convention* de 1954 cependant poursuivait un objectif de prévention des pollutions. Aussi, en 1973, le remplacement de celle-ci par la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires* (MARPOL)<sup>31</sup> marque-t-il un véritable point tournant.

MARPOL s'applique à tous les rejets, involontaires ou délibérés, et concerne l'ensemble des navires de la marine marchande<sup>32</sup>. Elle interdit les déversements dans certaines *zones spéciales*, considérées vulnérables et délimitées en vertu de la *Convention*, ce qui a pour effet de diminuer rapidement les risques de pollution de ces zones<sup>33</sup>. Hors de ces zones spéciales, MARPOL réduit le volume des déversements autorisés et oblige les capitaines à déclarer tout autre rejet<sup>34</sup>. De plus, des mesures de contrôle de la navigabilité sont introduites pour tous les navires de plus de 150 000 tonnes, requérant un *Certificat de conformité* aux règles internationales de prévention de la pollution, octroyé par l'État de pavillon<sup>35</sup>. Cette disposition, nouvelle, deviendra peu à peu le principal élément des régimes de contrôle.

Toutefois, alors que se développent – comme on vient de le voir – les régimes de responsabilité, les règles internationales de prévention des pollutions demeurent peu nombreuses et peu efficaces. Par exemple, alors que plus de 60% des hydrocarbures produits dans le monde sont transportés par navire, aucune norme internationale ne régit l'étanchéité et la résistance aux chocs de ces navires. C'est l'accident de l'Amoco Cadiz, survenu à 130 milles des côtes de Bretagne, qui fait progresser le droit international à cet égard. Le *Protocole* ajouté à la *Convention* MARPOL en 1978 exige que les navires transportant des hydrocarbures soient pourvus de gouvernails à double commande et que les citernes d'eaux de ballast soient localisées en position protectrice, là où les chocs sont le plus à craindre<sup>36</sup>.

Plus tard, à la suite du naufrage du pétrolier Exxon Valdez, l'Organisation maritime internationale suggère aux États d'exiger la construction de pétroliers à double coque. La loi américaine *Oil Pollution Act* de 1990 impose l'élimination

---

<sup>31</sup> *Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires*, 2 novembre 1973, 12 I.L.M. 1319 [ci-après *Convention pour la prévention de la pollution par les navires*].

<sup>32</sup> Les navires appartenant aux États et les navires de faible tonnage sont exceptés, *ibid.* art. 3(3).

<sup>33</sup> D.M. Dzidzornu et M. Tsamenyi, «Enhancing International Law Control of Vessel-Source Oil Pollution under the LOS Convention 1982: A Reassessment» (1991) 10 *University of Tasmania Law Review* 269 à la p. 275.

<sup>34</sup> Le volume des déversements autorisés représente un trente-millième de la capacité du navire, *Convention pour la prévention de la pollution par les navires*, *supra* note 31, art. 8, Annexe 1 de la *Convention*, Règle 9(1)(a) (v).

<sup>35</sup> Ce certificat doit être émis tous les cinq ans. L'État responsable du port peut vérifier le certificat. *Ibid.* art. 5. Annexe 1, Règle 8(1).

<sup>36</sup> *Protocol of 1978 relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, 17 février 1978, 1341 R.T.N.U. aux pp. 346-1984.

progressive des navires à coque simple<sup>37</sup>, mais cette mesure ne rallie pas l'ensemble des États soumis au régime des *Conventions* MARPOL et FIPOL<sup>38</sup>. On peut voir là une illustration de la déresponsabilisation évoquée plus haut, consécutive à la création du fonds FIPOL.

La construction d'une double coque a en effet une incidence directe sur l'ensemble des coûts liés à la réparation : les primes d'assurance sont moins élevées et les dommages sont limités, en cas d'accident. Si le pétrolier Exxon Valdez avait été pourvu d'une double coque, par exemple, la construction du navire aurait coûté six millions de dollars de plus (5%), mais on estime que 60% du pétrole répandu en mer n'y aurait pas été déversé. Cela aurait considérablement réduit les frais de nettoyage supportés par la compagnie pétrolière, évalués à plus de deux milliards de dollars<sup>39</sup>. Aux États-Unis, compte tenu du régime de responsabilité imposé par le *Oil Pollution Act*, la réduction des primes d'assurance est un facteur fortement incitatif – de même que la réduction des dommages éventuels – pour la construction d'une double coque. Les États membres des *Conventions* MARPOL et FIPOL encourent une responsabilité de moindre ampleur.

Par ailleurs, cinq annexes<sup>40</sup> prévoyant des règles préventives se sont ajoutées à la *Convention* MARPOL depuis son adoption. Seules les deux premières de ces annexes, portant sur les Hydrocarbures et les Substances liquides en vrac, sont obligatoires. Les annexes 3 et 4, portant sur les Substances nuisibles et les Eaux usées, proposent des solutions techniques pour le nettoyage des citernes à ballast et la neutralisation des produits toxiques dans les principaux ports. Malgré leur importance considérable pour la sauvegarde des zones côtières, ces installations techniques demeurent peu fréquentes en raison de leur coût élevé.

L'annexe 5 concerne les déchets des navires. Elle interdit le dépôt de plastiques en mer et impose aux navires de rejeter leurs déchets à distance des côtes. Accompagnée d'une campagne de sensibilisation et signée par 48 États en 1987, cette annexe vise à accroître la protection des zones spéciales de la *Convention* MARPOL, mais les interdictions ne s'appliquent pas aux déchets régis par la *Convention de*

---

<sup>37</sup> Les navires-citernes à coque simple doivent être éliminés en 2010. À titre de stimulant, la loi exempte ces navires du paiement de certaines taxes. T. Alcock, «Ecology Tankers and the Oil Pollution Act of 1990: a History of Efforts to Require Double Hulls on Oil Tankers» (1992) *Ecology Law Quarterly* 107.

<sup>38</sup> En 1990, huit pour cent des navires-citernes en circulation dans le monde (500 sur 6 565) sont pourvus d'une double coque : au Canada, on ne compte qu'un seul navire à double coque sur trente et un navires-citernes. Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversement en milieu marin, *Protégeons nos eaux*, Ottawa, 1990 à la p. 20 [ci-après *Protégeons nos eaux*].

<sup>39</sup> *Ibid.* aux pp. 20-21.

<sup>40</sup> *Convention pour la prévention de la pollution par les navires*, supra note 31 : *Règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures*, Annexe 1, 1335; *Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances liquides en vrac*, Annexe 2, 1386; *Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances nuisibles*, Annexe 3, 1421; *Règles relatives à la prévention de la pollution par les eaux usées des navires*, Annexe 4, 1424; *Règles relatives à la prévention de la pollution par les déchets des navires*, Annexe 5, 1434.

Londres sur l'immersion des déchets en mer de 1972<sup>41</sup>. La généralisation de ces dispositions à l'ensemble des océans apporterait un appui certain aux programmes de protection des zones côtières. À cet égard, et particulièrement en ce qui a trait à la diversité biologique, les données relevées par les programmes de recherche sont consternantes : à la suite d'études de caractérisation, on estime que 54% des débris immergés dans le Pacifique Nord sont constitués de plastiques persistants<sup>42</sup>; ils causent la mort de 750 000 oiseaux de mer chaque année, ainsi que celle de nombreux mammifères marins, tortues et poissons<sup>43</sup>.

En 1990, la *Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (OPRC)* vient compléter l'arsenal international de prévention et de lutte contre les déversements d'hydrocarbures<sup>44</sup>. Adoptée un an après l'accident de l'Exxon Valdez, cette *Convention* témoigne à la fois des connaissances acquises sur les marées noires et des innovations technologiques récentes. Reprenant des dispositions déjà présentes dans certaines conventions sur les mers régionales, elle met de l'avant le principe pollueur-payeur et se réfère à la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* pour les principes et les modalités de coopération. Elle permet aux États côtiers d'exiger que les navires de passage disposent d'un plan d'urgence, conservé à bord, et que tous les incidents de pollution soient rapportés aux autorités nationales<sup>45</sup>. Il s'agit là d'une codification des règles généralement pratiquées en matière de pollution par les hydrocarbures : la plupart des pays du Nord ont adopté des dispositions relatives aux plans d'urgence à la suite de l'accident de l'Exxon Valdez<sup>46</sup>.

Les États signataires s'engagent également à instaurer des systèmes de prévention, d'information et de communication, ainsi qu'à coopérer avec les États voisins en cas de situation critique<sup>47</sup>. Fondée sur la nécessité d'une intervention rapide en cas d'accident, la *Convention* met en place des systèmes nationaux et régionaux de préparation et de lutte contre les déversements d'hydrocarbures. Ces systèmes reposent sur l'existence de plans nationaux d'intervention, mobilisant à la fois l'industrie pétrolière et les autorités portuaires<sup>48</sup>.

---

<sup>41</sup> L'immersion de certains déchets est autorisée moyennant l'obtention d'un permis. *Convention pour la prévention de la pollution par les navires*, supra note 31, art. 2(3)(b)(i).

<sup>42</sup> D.C. Baur et S. Iudicello, «Stemming the Tide of Marine Debris Pollution: Putting Domestic and International Control Authorities at Work» (1990) 17:1 Ecology Law Quarterly 74.

<sup>43</sup> S.A. Letz, «Plastics in the Marine Environment: Legal Approaches for International Action» (1991) 22 Ocean Dev. & Int'l L. 35.

<sup>44</sup> *Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures*, 30 novembre 1990, 30 I.L.M. 733 [ci-après *Convention en matière de pollution par les hydrocarbures*].

<sup>45</sup> *Ibid.*, art. 3-4 aux pp. 737-38.

<sup>46</sup> A. Kiss, «Le droit International à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro» (1993) 1 R.J.E. 45 à la p. 52.

<sup>47</sup> *Convention en matière de pollution par les hydrocarbures*, supra note 44, art. 7.

<sup>48</sup> *Ibid.*, art. 6.

### 3. VERS UNE PERSPECTIVE PLUS GLOBALE

Au cours des années, les conventions sur la réparation et la prévention des pollutions maritimes par les navires ont surtout cherché à suivre l'évolution technique et économique. Les normes adoptées pièce à pièce et révisées après les accidents majeurs se sont croisées sans beaucoup de convergence. Les amendements et les annexes en témoignent largement : on les a souvent adoptés ponctuellement et appliqués sectoriellement, sans vision d'ensemble et sans recherche de cohérence. Il en résulte un droit à la fois complexe et fragmenté, une prolifération et un enchevêtrement de textes.

Au cours des années quatre-vingt cependant, l'ensemble de ces mesures prend peu à peu une orientation à la fois plus globale et plus concertée. C'est que, parallèlement à ces développements ponctuels et bien qu'elle ne soit entrée en vigueur qu'en 1994, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* institue une nouvelle perspective, plus globale, et marque à ce titre une nouvelle étape de la protection de l'environnement marin et côtier. De plus, à compter de cette période, c'est la riveraineté<sup>49</sup>, associée à la souveraineté, qui fonde les droits des États sur les espaces maritimes<sup>50</sup>. Les juridictions maritimes ne s'appuient plus sur la puissance navale, commerciale ou coloniale des États, mais sur l'importance du littoral, de sorte que les intérêts de l'État côtier et des populations côtières passent au premier rang des facteurs de droit.

L'État côtier se voit reconnaître des droits de gestion des ressources et des responsabilités de prévention de la pollution dans l'ensemble des zones maritimes placées sous sa juridiction, de la mer territoriale à la zone économique exclusive. À cet égard, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* enjoint les États de coopérer, au plan mondial et à l'échelle régionale, à la préparation de plans d'urgence. Elle leur impose l'obligation d'échanger toutes les informations pertinentes et de signaler les risques d'accident. La *Convention* ne précise cependant pas les obligations de prévention des États et renvoie à de futures négociations et aux différents droits internes le soin d'en déterminer l'étendue. Elle reconnaît toutefois des pouvoirs et des responsabilités de prévention et de contrôle des pollutions (provenant de toutes sources) à tous les États possiblement concernés : l'État côtier, l'État du port et l'État de pavillon. Voici un aperçu des principaux pouvoirs d'intervention, en ce qui a trait au contrôle de la pollution côtière :

**L'État côtier.** Lorsqu'un navire enfreint des dispositions du droit national ou international dans la mer territoriale d'un État, ce dernier peut procéder à l'inspection matérielle du navire. Si les éléments de preuve le justifient, l'État côtier peut ordonner l'immobilisation de ce navire et intenter une poursuite pénale

---

<sup>49</sup> Par État côtier, on entend tout État possédant un littoral maritime. G. Apollis, *L'emprise de l'État côtier*, Paris, A. Pédone, 1981 à la p. 9.

<sup>50</sup> R.-J. Dupuy et D. Vignes, *Traité du nouveau droit de la mer*, Paris, Economica, 1985 à la p. 247 [ci-après *Traité du nouveau droit de la mer*].

conformément à son droit interne<sup>51</sup>. Par contre, si l'infraction a été commise dans la zone économique exclusive, l'État côtier doit d'abord mettre le navire en demeure de fournir «des renseignements concernant son identité et son port d'immatriculation, son dernier et son prochain port d'escale et autres renseignements requis pour établir si une infraction a été commise»<sup>52</sup>. Par la suite, l'État côtier peut procéder à une inspection et, éventuellement, ordonner l'immobilisation du navire.

**L'État responsable du port** peut mener une enquête et, éventuellement, intenter une action «pour tout rejet effectué au-delà de ses eaux intérieures, de sa mer territoriale ou de sa zone économique exclusive par le navire en infraction aux règles et normes internationales»<sup>53</sup>. Il peut aussi empêcher un navire d'appareiller lorsque ce navire a enfreint des normes internationales et risque, de ce fait, de causer des dommages au milieu marin<sup>54</sup>. L'État responsable du port doit également s'efforcer de répondre aux demandes d'enquête d'un autre État sur de telles infractions.

*L'État de pavillon* doit veiller à ce que les navires battant son pavillon respectent les normes internationales et le droit interne adopté conformément à la *Convention* «pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin». L'État de pavillon doit notamment émettre les certificats de conformité des navires, inspecter périodiquement les flottes et mettre en place un régime pénal pour réprimer les infractions par des sanctions «suffisamment rigoureuses pour décourager les infractions en quelque lieu que ce soit»<sup>55</sup>. En cas d'infraction, l'État de pavillon doit mener une enquête en vue d'intenter une action<sup>56</sup>.

La mise en œuvre des moyens de coopération entre ces États doit cependant franchir plusieurs obstacles avant d'être effective. En premier lieu, les différences entre les systèmes juridiques et les mesures de droit interne peuvent être considérables. De plus, dans chacun des États, le droit interne relatif à la pollution maritime et côtière provient généralement de sources multiples. Dispersé, inégal et souvent imprécis, ce droit n'est pas exempt de contradictions. Ainsi, par exemple, lorsque diverses lois poursuivent les mêmes objectifs, leurs dispositions et définitions ne concordent pas toujours<sup>57</sup>. Ces différences se rencontrent malgré le fait que les droits internes fassent le plus souvent appel au «plus petit dénominateur commun» des pratiques internationales<sup>58</sup>.

<sup>51</sup> *Convention sur le droit de la mer*, supra note 7, art. 220(2).

<sup>52</sup> *Ibid.*, art. 220(3).

<sup>53</sup> *Ibid.*, art. 218(1).

<sup>54</sup> *Ibid.*, art. 218(3), 219.

<sup>55</sup> *Ibid.*, art. 217(2), (3) et (8).

<sup>56</sup> *Ibid.*, art. 217(4), (5) et (6).

<sup>57</sup> M.L. McConnell, «Too Hot to Handle: the Law and Policy of the Carriage of Dangerous Goods and Wastes» dans D. Wanderzwaag, dir., *Canadian Law and Policy*, Toronto, Butterworths, 1992, 292; M. Grandbois, «Le droit pénal de l'environnement : une garantie d'impunité?» *Criminologie* 21:1 (1988) 68.

<sup>58</sup> N. Letalik et E. Gold, «Shipping Law in Canada: From Imperial Beginning to National Policy» dans Wanderzwaag, *ibid.* à la p. 288.

Les nouvelles orientations n'en sont pas moins marquées pour autant et elles s'étendent aujourd'hui à l'ensemble du droit de la prévention des pollutions maritimes et côtières, comme on le verra plus loin. Toutefois, en matière de pollution par les navires, le droit relatif à la sécurité du transport maritime ne réussit pas à aplanir l'ensemble de ces difficultés de coordination et d'harmonisation législative. En matière de navigation, la recherche de sécurité impose cependant des approches de précaution de plus en plus fermes, particulièrement aux abords des zones côtières. Ces approches s'imposent de plus en plus pour le transport des substances toxiques.

## B. La sécurité du transport maritime

Au cours des années, la prévention des collisions et des accidents de mer est devenue une responsabilité partagée entre tous les États participant au transport et au commerce maritimes. Il n'existe cependant pas d'organisation internationale permettant d'uniformiser la gestion du transport et du transit des marchandises en mer comme cela existe, par exemple, pour le transport aérien où l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) joue un tel rôle. En mer, l'Organisation maritime internationale (OMI) apparaît toutefois comme acteur central, coordonnant des programmes de sécurité et proposant des règles de contrôle de la navigation depuis sa création en 1958<sup>59</sup>. L'OMI s'est également intéressée à responsabiliser davantage les États de pavillon, pour améliorer la sécurité de la navigation internationale.

### 1. LA SÉCURITÉ DE LA NAVIGATION

Les principaux développements de cet ensemble de règles datent des années 1970<sup>60</sup>, époque où les États cherchent à protéger davantage l'environnement côtier, à la suite de l'accident de Torrey Canyon. L'influence de l'OMI se traduit alors par l'adoption de normes de sécurité et de prescriptions techniques entraînant une réglementation progressive de la navigation. De la sorte, l'OMI a contribué non seulement à la création et à l'uniformisation des normes, mais aussi à la mise en place des conditions favorables à la coopération interétatique<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Regroupant aujourd'hui plus de 135 États, l'OMI a piloté l'adoption d'une trentaine de conventions internationales et de plus de 700 codes et recommandations sur la sécurité du trafic maritime. H.W. Degenhardt, *Maritime Affairs, A World Handbook*, 2<sup>e</sup> éd., Détroit, Gale Research Company, 1991 aux pp. 17-25; International Maritime Organization (IMO), *IMO, What it is, What it does, How it Works*, Londres, 1992 à la p. 4.

<sup>60</sup> Citons par exemple les *Conventions* sur la sécurité des passagers (1971, 1973 et 1974) et sur le transport de matériel nucléaire (1971), la *Convention pour prévenir les collisions en mer* et la *Convention sur l'immersion de déchets en mer* (1972), la *Convention SOLAS* (1974), les *Conventions* sur la sécurité des containers, sur la sécurité des navires de pêche (1977), sur la formation du personnel de bord et sur le système de séparation du trafic maritime (1978).

<sup>61</sup> T.A. Mensah, «The International Regulation of Maritime Traffic: IMO Approaches» dans Brown et Churchill, *supra* note 1, 483 à la p. 484.

Si l'ensemble de ces règles joue aujourd'hui un rôle de premier plan dans la prévention de la pollution des zones côtières, les textes juridiques, marqués par des principes parfois contradictoires, tenus d'assurer à la fois la sécurité et la fluidité de la navigation, manquent souvent de cohésion. De plus, bien que les codes de pratique et les recommandations encouragent l'adoption des meilleures technologies possibles, ces textes sont souvent rédigés en termes généraux et dépourvus de caractère obligatoire, de sorte que leur portée dépend toujours de la volonté politique de chacun des États.

La *Convention Safety of Life at Sea* (SOLAS) constitue la pierre d'angle de ce droit de la sécurité du transport maritime. Adoptée sous l'égide de l'OMI en 1960 pour remplacer un premier texte de 1948 sur la sécurité des navires<sup>62</sup>, entièrement révisée en 1974 et régulièrement mise à jour depuis lors, SOLAS prescrit des équipements de sécurité pour les passagers et impose aux capitaines de navires une obligation de secours des navires en détresse<sup>63</sup>. Par la suite, pour faciliter la navigation et prévenir les collisions, les systèmes d'organisation du trafic maritime s'ajoutent à cet ensemble en 1978<sup>64</sup>. Particulièrement efficaces la nuit et en cas de tempête, ces réseaux routiers maritimes sont progressivement devenus obligatoires dans les zones de trafic intense des zones côtières portuaires.

La *Convention SOLAS* impose aux navires une obligation de secours des personnes en péril de mer, mais elle ne porte pas sur le contrat de sauvetage. Après le naufrage de l'Exxon Valdez, conscients de la nécessité d'une intervention rapide pour limiter les dommages côtiers, les États membres de l'OMI révisent les règles internationales d'assistance. La *Convention internationale de 1989 sur l'assistance* encourage les sauveteurs à intervenir rapidement<sup>65</sup>, mais la règle fondamentale du sauvetage maritime ne change pas<sup>66</sup> : seules les opérations d'assistance produisant un «résultat utile» donnent droit à une rémunération<sup>67</sup>. La nouvelle *Convention* encourage toutefois la lutte contre la pollution en prévoyant une rémunération spéciale pour les

<sup>62</sup> Adoptée pour remplacer un premier texte de 1948 sur la sécurité des navires, la *Convention SOLAS* de 1960 prescrivait des normes de conformité pour la machinerie et les installations électriques, la protection contre le feu, le matériel de sécurité, les équipements radio et la sécurité de la navigation; *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer*, 17 juin 1960, 536 R.T.N.U. 1965.

<sup>63</sup> Outre les canots de sauvetage, la *Convention*, entrée en vigueur en 1980, exige l'installation de matériel radio d'un rayon d'au moins 100 milles à bord de tous les navires transportant plus de 50 passagers. *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer*, 1<sup>er</sup> novembre 1974, R.T.N.U. 1980.

<sup>64</sup> IMO, *supra* note 59 à la p. 18.

<sup>65</sup> *Convention internationale du 28 avril 1989 sur l'assistance*, reproduite en annexe de la *Loi modifiant la Loi sur la marine marchande*, L.C. 1993, c. 36 [ci-après *Convention sur l'assistance*].

<sup>66</sup> Une convention de 1910 imposait la règle «pas de succès, pas de paiement» selon laquelle le sauveteur ne se voit remboursé ou indemnisé que dans la mesure où il y a valeur sauvée. E. Gold, «Marine Salvage Law, Supertankers and Oil Pollution, New Pressure on Ancient Law» (1980) 11 R.D.U.S. 127; P. Bonnassies, «Le droit maritime classique et la sécurité des espaces maritimes» *Espaces et ressources maritimes* 1 (1986) Paris, Economica, à la p. 130.

<sup>67</sup> *Convention sur l'assistance*, *supra* note 65, art. 12; F. Odier, «L'assistance maritime, une institution en quête de reconnaissance» dans *Droit de la mer*, Revue de L'INDEMER, 1992, 64 à la p. 70.

interventions de nature préventive, même en l'absence de résultat. Réalisées avec «le soin voulu», ces opérations doivent rallier la coopération du capitaine du navire<sup>68</sup>. Par la suite, le quantum de la rémunération des sauveteurs s'établit selon la valeur du navire et des biens récupérés, en fonction des dépenses effectuées et des résultats des opérations d'assistance<sup>69</sup>. Notons que cette *Convention* conserve un caractère supplétif et encourage la conclusion d'accords entre les parties.

Par ailleurs, rappelons que la sécurité du transport maritime dépend largement de la formation des équipages et des conditions de travail à bord des navires. Or, à la demande des armateurs, les États ont assoupli les réglementations relatives aux heures de travail et aux membres d'équipage. La certification de l'Exxon Valdez, par exemple, requérait un équipage de vingt marins en 1985, mais, en 1989, au moment du naufrage, l'équipage minimum avait été réduit à seize marins en vertu de la réglementation fédérale<sup>70</sup>. Quant aux heures de travail des équipages, malgré les recommandations de l'OMI, les gouvernements laissent souvent à l'industrie maritime le soin de régler ces matières dites opérationnelles<sup>71</sup>. Une autre question cruciale, celle de la nationalité du navire, relève également du droit interne.

## 2. LA RESPONSABILISATION DES ÉTATS

Chaque État détermine les critères d'attribution de sa nationalité et les conditions d'immatriculation des navires battant son pavillon. La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* exige seulement qu'il existe un «lien substantiel» entre l'État et le navire pour qu'un navire soit autorisé à battre le pavillon d'un État<sup>72</sup>. Ces dispositions, insuffisantes, n'ont pas mis fin à la pratique des pavillons de complaisance, malgré la fréquence des problèmes de sécurité maritime<sup>73</sup>. Au cours des années 1970 et 1980, cette pratique s'est au contraire généralisée.

En 1976, 27% de la flotte mondiale naviguait sous pavillon de complaisance et 70% de ces navires appartenaient à des armateurs américains, grecs ou italiens<sup>74</sup>. De 1973 à 1993, ces flottes ont vu leur tonnage augmenter de 140% et elles effectuent

<sup>68</sup> *Convention sur l'assistance*, *supra* note 65, art. 8.

<sup>69</sup> Compte tenu de la promptitude, de l'habileté et des efforts des sauveteurs pour prévenir les dommages et sauver le navire. La rémunération des sauveteurs ne peut toutefois excéder la valeur du navire : *ibid.*, art. 12-13; A. Braen, *Le droit maritime au Québec*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1992 aux pp. 235 et s.

<sup>70</sup> Hawkes et M'Gonigle, *supra* note 26 à la p. 208.

<sup>71</sup> La réglementation canadienne, par exemple, permet aux membres de l'équipage de travailler 18 heures par jour, 32 heures en deux jours et 48 heures en 3 jours. Voir la *Loi sur la marine marchande*, *supra* note 65, art. 110(1)(j); *Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité*, C.R.C., c. 1466, art. 4(3) et (4).

<sup>72</sup> *Convention sur le droit de la mer*, *supra* note 7, art. 91(1) et (2).

<sup>73</sup> Les navires Torrey Canyon, Amoco Cadiz et Exxon Valdez faisaient notamment partie de ce contingent de navires porteurs d'un pavillon de complaisance.

<sup>74</sup> E. du Pontavice et P. Cordier, *La mer et le droit*, vol. 1, Paris, Presses universitaires de France, 1984 aux pp. 138, 147.

aujourd'hui plus de 42% du transport mondial<sup>75</sup>. On estime que les pavillons économiques permettent aux armateurs d'épargner jusqu'à 70% des coûts d'opération<sup>76</sup> en taxes, salaires des équipages, construction et entretien du navire. Comme tous ces navires échappent traditionnellement à l'application du droit international et du droit national du pays d'origine<sup>77</sup>, un seul d'entre eux peut compromettre les résultats des programmes internationaux de contrôle, particulièrement en matière de pêche<sup>78</sup>.

Les contrôles et inspections effectués depuis dix ans dans les ports ont permis d'améliorer en partie la sécurité des navires et les conditions de travail des équipages<sup>79</sup>, du moins dans les zones commerciales de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Dans l'hémisphère nord, l'application des conventions sur les normes minimales de travail, la mise en œuvre de programmes de formation des gens de mer et l'exercice effectif et concerté des pouvoirs de surveillance et d'inspection des États côtiers<sup>80</sup> ont permis d'assujettir certains pavillons économiques aux principales règles internationales de sécurité. De plus, l'apparition des pavillons bis – ou pavillons de second registre – a facilité la généralisation de ces règles en permettant à certains navires européens d'acquérir une double nationalité : celle du pavillon économique pour l'application du droit national (fiscal, du travail et du commerce), et celle du pays d'origine pour les règles de sécurité de l'OMI<sup>81</sup>.

L'action de l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (OAA, mais ce sigle est très peu utilisé; le sigle FAO est mieux connu : Food and Agriculture Organization of the United Nations), en vue de limiter la pêche en haute mer, a également contribué à responsabiliser les États de pavillon. Plutôt que de chercher à définir davantage le «lien substantiel» préalable nécessaire à l'attribution de la nationalité d'un État à un navire, la FAO s'est intéressée aux interventions directes de l'État de pavillon, plus précisément à l'acte juridique d'autorisation de pêche en haute mer<sup>82</sup>. *L'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêches*

<sup>75</sup> Alors que les flottes nationales croissent de 20%. É. Berlet, «L'avenir du pavillon national dans le transport maritime» *Problèmes économiques* (1995) à la p. 18.

<sup>76</sup> P.S. Dempsey et L.L. Helling, «Oil Pollution by Ocean Vessel: An Environmental Tragedy: The Legal Regim of Flags of Convenience, Multilateral Conventions and Coastal States» (1980) 10 *Den. J. Int'l L. & Pol'y* 37 à la p. 37; F. Odier, «Le pavillon du navire. Évolution actuelle de l'approche» *Espaces et ressources maritimes* (1988) à la p. 104.

<sup>77</sup> Une partie de la flotte canadienne bénéficie de ce régime; en 1991, 25 compagnies possédaient 98 navires immatriculés dans 18 pays différents. Voir Canada, Transports Canada, *The Canadian Hold on the Foreign Fleet*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991, à la p. 67.

<sup>78</sup> L.F.E. Goldie, «Development of an International Environmental Law. An Appraisal» dans J.L. Hargrove, *Institutions and the Global Environment*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1972 104 aux pp. 140-141.

<sup>79</sup> B. Dujardin, «Les flottes mondiales dans les enjeux stratégiques» *Problèmes économiques* n° 2.326 (1993) 18.

<sup>80</sup> Pontavice (du) et Cordier, *supra* note 74 à la p. 154.

<sup>81</sup> Les armateurs évitent «les contraintes de coûts» tout en gardant «la sécurité du pavillon national». Berlet, *supra* note 75 à la p. 19.

<sup>82</sup> G. Moore, «Un nouvel accord de la FAO pour contrôler la pêche en haute mer» *Espaces et ressources maritimes* (1994) à la p. 62.

*en haute mer des mesures internationales de gestion et de conservation* de 1993<sup>83</sup> impose à tous les États de pavillon une obligation de surveillance et de contrôle des navires qu'ils autorisent à pêcher en haute mer. Ces nouvelles responsabilités s'ajoutent aux obligations de certification des navires prévues par les conventions de l'OMI, pour encadrer aujourd'hui les principaux actes juridiques de l'État de pavillon. Dans les États d'Afrique et d'Asie du Sud-Est, cependant, la faiblesse des moyens de surveillance des côtes et d'inspection des navires dans les ports ne permet pas d'assurer cet encadrement.

Les responsabilités de l'État de pavillon s'arrêtent aux navires. L'État côtier prend le relais pour assurer la sécurité de la circulation maritime. À cet effet, il doit éclairer et signaler ses côtes au moyen de phares et de balises et mettre en place des systèmes d'organisation du trafic. Selon les codes de l'OMI, des systèmes renforcés de navigation s'imposent à l'approche des ports, dans les zones côtières ainsi que dans les chenaux d'accès et les passages maritimes très fréquentés<sup>84</sup>. Au Canada, la *Loi sur la marine marchande*, le Service du trafic maritime – aujourd'hui implanté sur les principales voies navigables<sup>85</sup> – et la *Loi sur le pilotage*<sup>86</sup> mettent en place l'ensemble de ces dispositifs de sécurité. La Garde côtière canadienne<sup>87</sup> assume une grande part des responsabilités internationales du pays, à titre d'État côtier et d'État responsable du port<sup>88</sup>.

Depuis plus de vingt ans, le principal instrument de contrôle de la sécurité des navires demeure le certificat de conformité aux règles internationales, octroyé par l'État de pavillon et examiné dans les différents ports où le navire fait escale.

<sup>83</sup> Adopté le 24 novembre 1993, cet accord est incorporé au *Code de conduite pour une pêche responsable*, FAO, Rome, 1995, en ligne : Food and Agricultural Organization (UN) <<http://www.fao.org/fi/agreem/codecond/ficondf.asp>>.

<sup>84</sup> M. Ndende, «Transport et navigation» dans Becet et Le Morvan, *supra* note 5, 260 à la p. 271.

<sup>85</sup> Ce service a d'abord été mis en opération sur la voie maritime du Saint-Laurent dans les années soixante. E. Gold, «Vessel Traffic Regulation : the Interface of Maritime Safety and Operational Freedom» (1983) 14 J. Marit. L. & Com. 1 à la p. 6. En 1987, la *Loi sur la marine marchande* rend obligatoire l'adoption de dispositifs d'organisation et la délimitation de zones de séparation du trafic maritime : *Loi sur la marine marchande*, L.R.C., c. S-9. En 1989, les zones de séparation du trafic sont délimitées : *Règlement sur les zones de service de trafic maritime*, D.O.R.S./89-146; *Règlement sur la zone de trafic maritime de l'est du Canada*, D.O.R.S./89-147.

<sup>86</sup> La *Loi sur le pilotage* exige la présence d'un pilote canadien à bord des navires étrangers dans les zones à risques. *Loi sur le pilotage*, L.R.C. 1985, c. P-14. Ce système est toutefois fortement critiqué, en raison notamment des coûts, de l'ampleur et de l'importance des zones de pilotage, des financements publics et des revenus élevés des pilotes. Canada, Comité permanent des Transports de la Chambre des communes, *Une stratégie maritime nationale*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1995 aux pp. 25-26.

<sup>87</sup> Auparavant rattachée au ministère des Transports, la Garde côtière relève du ministère des Pêches et Océans depuis le 1<sup>er</sup> avril 1995. *Décision du Conseil privé*, 28 mars 1995, C.P. 1995-527.

<sup>88</sup> Responsable du trafic maritime, du pilotage des navires, de la recherche et du sauvetage en mer, de l'administration des havres et des ports publics, la Garde côtière canadienne se voit confier ses mandats d'inspection et de contrôle par les lois sur les ports nationaux, sur la marine marchande et sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, ainsi que par la réglementation générale de la navigation maritime. Canada, Transports Canada, *Rapport annuel 1991-1992*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada à la p. 15.

Toutefois, si les conventions de l'OMI exigent que les autorités portuaires et l'État de pavillon inspectent périodiquement les navires, les inspections ne sont généralement pas satisfaisantes. Au Canada, par exemple, en 1990, bien que le gouvernement se soit engagé à inspecter au moins 25% des navires étrangers mouillant dans ses ports<sup>89</sup>, la Garde côtière ne parvenait à effectuer que 8% de ces inspections, tout en affectant 90% de ses effectifs à cette tâche<sup>90</sup>. Malgré ces limites, notons au passage que 25 % des navires étrangers inspectés présentaient des défauts<sup>91</sup>. L'efficacité de ce système de contrôle n'en est pas moins fortement mise en doute. Les critiques les plus récentes portent sur le faible nombre d'inspecteurs canadiens et sur l'insuffisance de leur formation, de même que sur le manque de rigueur des inspections : souvent réduites à la simple vérification de la présence à bord du certificat de conformité, ces inspections sont rarement suivies de poursuites judiciaires<sup>92</sup>.

Par ailleurs, depuis le début des années 1990, un dispositif international de sécurité s'applique aux mouvements transfrontières de déchets dangereux, indépendamment de leur mode de transport. Ainsi, le transport maritime de déchets dangereux est assujéti à la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*<sup>93</sup>. Cette *Convention* exige notamment la notification préalable de tout envoi de déchets dangereux aux autorités responsables du pays d'accueil, qui peuvent refuser l'expédition<sup>94</sup>. Lorsque le transport a lieu, les déchets doivent être accompagnés d'un document de mouvement, destiné à retracer, en cas d'accident, le destinataire, l'expéditeur et le transporteur des déchets, ainsi qu'à identifier les principales mesures de sécurité<sup>95</sup>. Après l'entrée en vigueur de cette *Convention*, en 1992, les États ont adopté des dispositions générales portant à la fois sur la prévention et sur l'intervention rapide en cas d'accident : des normes de droit interne concernent l'étiquetage et l'emballage des déchets dangereux, la forme et la publicité des avis aux autorités responsables, ainsi que les obligations des transporteurs relativement aux assurances. Dans l'ensemble des États participants, les réglementations sur les mouvements de déchets dangereux et la protection de l'environnement s'ajoutent aux dispositions régissant la sécurité du transport<sup>96</sup>.

<sup>89</sup> Le Canada s'est engagé à inspecter 25% des navires étrangers dans ses ports, afin d'améliorer la sécurité de la navigation et de renforcer les contrôles sur les pavillons de complaisance. *Memorandum of Understanding on Port State Control*, Paris, 1982.

<sup>90</sup> Commission de réforme du droit du Canada, *Administrative Policing: Some Federal Inspectorates* par J.C. Clifford, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1990 à la p. 116.

<sup>91</sup> Soit 19 navires étrangers inspectés sur un total de 86. *Protégeons nos eaux, supra* note 38 aux pp. 4-5.

<sup>92</sup> Hawkes et M'Gonigle, *supra* note 26 à la p. 221.

<sup>93</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, 1989 (entrée en vigueur : mai 1992).

<sup>94</sup> *Ibid.*, art. 6(1) et (2).

<sup>95</sup> *Ibid.*, art. 6(9).

<sup>96</sup> Le Canada, par exemple, a adopté des règlements sur l'importation et l'exportation de déchets dangereux en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Ceux-ci se sont ajoutés aux dispositions de l'*Accord canado-américain sur le transport transfrontière des déchets dangereux de 1986* et de la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*, L.C. 1992, c. C-34.

Enfin, rappelons que l'État côtier exerce aussi un droit général de police sur le transport maritime. À cet égard, les textes juridiques les plus récents accordent une importance centrale à la protection de la marchandise, mais ils ne clarifient pas les statuts et ne révisent pas le cadre juridique général du contrat de transport maritime, souvent hérité des années 1960<sup>97</sup>. Le statut juridique des différents acteurs du transport maritime, de même que le partage équitable des risques de transport entre les chargeurs, les transporteurs et les assureurs alimentent les controverses<sup>98</sup>. Malgré les nombreux mécanismes nationaux de contrôle mis en place, les textes manquent toujours de clarté et de prévisibilité, de sorte que les chargeurs réclament la déréglementation partielle des contrats de transport maritime<sup>99</sup>. De plus, les nouveaux navires ultra-rapides posent le problème d'adaptabilité des mécanismes de contrôle, la vitesse pouvant se révéler «un handicap difficile voire impossible» à surmonter dans certaines conditions de navigation<sup>100</sup>.

Si les conventions internationales existantes permettent aujourd'hui d'assurer une intervention rapide en cas d'accident maritime, de réparer les dommages et d'indemniser les victimes dans des délais raisonnables, le droit de la prévention demeure cependant dispersé. Des avancées certaines voisinent avec des reculs et des hésitations, selon l'importance des enjeux et selon l'ancienneté des textes. La protection du littoral exige maintenant la clarification et la complémentarité de ces règles internationales ou nationales, les zones côtières se trouvant de plus en plus menacées à la suite de l'intensification des trafics maritimes. Il faut toutefois convenir que la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement a permis de sensibiliser davantage les États aux problèmes de pollution côtière et d'harmoniser les différentes perceptions de ces problèmes. Depuis lors, les États s'intéressent davantage à la dégradation des zones côtières causée par les activités terrestres et le droit international a connu de nouveaux développements, particulièrement au plan régional : il regroupe plusieurs objectifs d'assainissement sous une même bannière préventive<sup>101</sup>.

## II. Le contrôle de la pollution côtière provenant des activités terrestres

La pollution d'origine terrestre – qu'elle provienne des eaux usées, de l'immersion des déchets ou des polluants atmosphériques – peut engager la responsabilité d'un État si elle porte atteinte aux zones côtières des États voisins, mais

<sup>97</sup> E. Wade, «Competitive Edges: the Politics of Ports and Shipping» dans C. Lamson, dir., *The Sea has many Voices*, Kingston, Queen's University Press, 1994, 69 à la p. 74.

<sup>98</sup> J.-C. Buhler, «Le statut des chargeurs maritimes en 1993» (1993) *Droit maritime français* 323.

<sup>99</sup> Wade, *supra* note 97 à la p. 74.

<sup>100</sup> F. Grosrichard, «Des navires de plus en plus rapides vont sillonner les mers» *Le Monde [de Paris]* (12 mai 1995) 26.

<sup>101</sup> Ainsi, le *Programme Action 21*, adopté à Rio, consacre un chapitre à la prévention de la pollution du littoral et des zones côtières.

en ce domaine, le respect de la souveraineté des États a longtemps fait obstacle à la reconnaissance de telles responsabilités. Bien que l'ampleur des dommages possibles ne fasse aucun doute, on dénombre très peu de règles universelles de prévention. Celles-ci, mises en œuvre essentiellement à l'échelle régionale, font le plus souvent appel à la coopération sans imposer une réduction effective des pollutions, sauf à l'égard de certaines substances particulièrement toxiques<sup>102</sup>.

Les développements du principe de précaution induisent toutefois maintenant des changements de nature et d'échelle. De nouvelles orientations incitent les États à multiplier les contrôles à la source et à protéger les milieux récepteurs, en vue d'instituer un développement plus durable. Ainsi, en matière de pollution atmosphérique, le droit international propose des approches par programmes et met en place des régimes normatifs internationaux de plus en plus universels (2.1). De plus, pour prévenir les pollutions côtières causées par diverses activités d'assainissement, les États ont adopté le *Programme mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres* et ont révisé les règles relatives à l'immersion des déchets en mer (2.2).

#### A. Le contrôle des polluants atmosphériques

La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, rappelons-le, impose aux États une obligation générale de prévention et de préservation du milieu marin contre les pollutions provenant de toutes sources. Elle enjoint notamment les États membres d'adopter des lois et règlements et de prendre toutes les mesures nécessaires compatibles avec ses dispositions, «pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin d'origine tellurique»<sup>103</sup>. Pour les inciter à lutter contre cette pollution d'origine terrestre, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* confie notamment aux États certaines responsabilités de contrôle des sources de pollution atmosphérique et extra-atmosphérique<sup>104</sup>.

En ce domaine, les États n'ont toutefois pas attendu ces avancées du droit de la mer pour adopter des textes internationaux. La pollution atmosphérique mondiale figure au premier rang des préoccupations environnementales depuis la fin des années 1970. Premier secteur de développement du droit international de l'environnement, le contrôle de la pollution atmosphérique transfrontière a ouvert de nouvelles avenues de coopération entre États; on vise des objectifs quantifiés de réduction pour certains polluants : le SO<sub>2</sub>, les CFC et le CO<sub>2</sub>.

---

<sup>102</sup> M. Quing-Nan, *Land-Based Marine Pollution: International Law Development*, Londres, Graham and Trotman - C. Nijhoff, 1987 à la p. XIV.

<sup>103</sup> *Convention sur le droit de la mer*, supra note 7, art. 207 (1).

<sup>104</sup> *Ibid.*, art. 212.

Le premier de ces textes internationaux, la *Convention sur la pollution atmosphérique à longue distance*<sup>105</sup> concerne les polluants précurseurs de précipitations acides, et plus particulièrement le dioxyde de soufre. Sans imposer d'engagements fermes aux États signataires, cette *Convention* trace un cadre général de coopération en instaurant un programme international de surveillance et d'évaluation des polluants atmosphériques aéroportés. Les effets juridiques concrets datent toutefois de l'entrée en vigueur du *Protocole d'Helsinki*, en 1987, moment où les pays participants se sont engagés à réduire de 30% leurs émissions de dioxyde de soufre. Ces objectifs, rapidement atteints grâce à de nombreux programmes nationaux de réduction<sup>106</sup>, ont été révisés en 1994 lorsque les représentants de vingt-cinq États ont adopté un nouveau programme de réduction nommé le *Protocole d'Oslo*<sup>107</sup>. À la suite de l'entrée en vigueur de ces dispositions, les États participants détermineront de nouveaux objectifs nationaux de réduction, en fonction des dommages causés aux écosystèmes locaux. Des normes rigoureuses pourront voisiner avec des normes plus permissives, selon la vulnérabilité des sols et l'état des écosystèmes, ce qui pourrait contribuer à protéger certaines zones côtières particulièrement fragiles et menacées.

Par ailleurs, le droit international de l'environnement connaît un nouvel essor en 1985, année où l'appauvrissement de la couche d'ozone fait à son tour l'objet d'une convention-cadre<sup>108</sup>. Les États signataires conviennent d'adopter des mesures de contrôle et de réduction des CFC. Ces engagements se concrétisent, deux ans plus tard, grâce à l'adoption du *Protocole de Montréal*. Les États membres déterminent alors un objectif de réduction de 50%, accompagné d'un échéancier progressif<sup>109</sup>.

Certes, et contrairement à ce qui se passe quant aux pluies acides et aux changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone n'affecte pas prioritairement les zones côtières. Les effets directs de cet appauvrissement se font d'abord sentir dans les pôles et touchent ensuite la planète entière, menaçant l'ensemble de la stratosphère. Souvent considéré comme l'accord international le plus réussi en matière environnementale<sup>110</sup>, le *Protocole de Montréal* met en place un ensemble normatif en constante évolution et sert aujourd'hui de modèle pour aborder d'autres changements à l'échelle du globe. La *Convention de Vienne* et le *Protocole de Montréal* marquent en effet un véritable changement des pratiques fondé sur la coopération entre les États.

---

<sup>105</sup> *Convention sur la pollution atmosphérique à longue distance*, 13 novembre 1979 (entrée en vigueur: 1983).

<sup>106</sup> A.C. Kiss, «La protection de l'atmosphère : un exemple de la mondialisation des problèmes» (1988) *Ann. fran. dr. int.* 701 à la p. 702.

<sup>107</sup> *Protocol to the 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution on Further Reduction of Sulphur Emissions*, 14 juin 1994, 33 I.L.M. 1540. Le Canada compte parmi les signataires.

<sup>108</sup> *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, 22 mars 1985, 1513 R.T.N.U. 339, R.T. Can. 1988 n°23.

<sup>109</sup> *Protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, 16 septembre 1987, R.T. Can. 1989 n° 42 art. 2 (3) et (4).

<sup>110</sup> OCDE, *Coopération en matière de réglementation dans un monde interdépendant*, Paris, OCDE, 1994 à la p. 176 [ci-après *Coopération en matière de réglementation*].

Orientés vers l'avenir et inspirés d'une vision globale des écosystèmes, ces nouveaux régimes s'adaptent aux situations universelles, tout en permettant l'élaboration de normes spécifiques et locales<sup>111</sup>. Dans le cas du *Protocole de Montréal*, la flexibilité repose sur un dispositif technique de base : l'obligation faite aux États membres de fournir des statistiques sur leur production, leurs importations et leurs exportations de CFC, de même que sur les quantités détruites et recyclées<sup>112</sup>. La Conférence des Parties et les sessions de concertation des groupes de travail ont permis à ce régime de contrôle de s'adapter aux changements.

La Conférence des Parties de Londres, en 1990, témoigne largement de cette capacité d'adaptation. En 1990, non seulement les 70 États liés par le programme de réduction ont atteint leur objectif de 50%, mais ils ont dépassé cet objectif de 20%<sup>113</sup>. Cette performance doit être attribuée à la fois à la fabrication rapide et économique des produits de remplacement des CFC, aux incitatifs financiers accordés aux entreprises pour qu'elles opèrent la substitution et aux conditions particulières faites aux pays en développement<sup>114</sup>. Au vu de ces résultats, les États concluent de nouveaux accords prévoyant la disparition des CFC et des halons en l'an 2000<sup>115</sup>. La Conférence des Parties crée également un fonds spécial de 200 millions de dollars à titre de contribution au financement des programmes de réduction des CFC dans les pays en développement.

Notons toutefois qu'il est très difficile d'évaluer la portée de ces mesures, à cause du caractère souvent diffus des dommages causés à l'environnement et de la lenteur de réaction des systèmes en présence. On estime par exemple que 80% des CFC émis depuis quarante ans demeurent actifs, compte tenu de leur durée de vie (de 20 à 100 ans) et du temps nécessaire à leur déplacement vers la stratosphère<sup>116</sup>. Par ailleurs, même si les exemptions accordées en 1987 à l'URSS et aux États en développement ont retardé l'implantation de moyens de contrôle à l'échelle du globe, le *Protocole de Montréal* ne permet qu'une évaluation sommaire de ces moyens : il ne prévoit pas de mécanisme de vérification de la mise en œuvre en droit interne dans les

---

<sup>111</sup> J. Brunnée et S. Toope, «Environmental Security and Freshwater resources : Ecosystem Regime Building» (1997) Ann. fran. dr. int. 26 à la p. 42.

<sup>112</sup> D. Caron, «La protection de la couche d'ozone stratosphérique et la structure de l'activité normative internationale en matière d'environnement» (1990) Ann. fran. Dr. Int. 704 aux pp. 710-720.

<sup>113</sup> *Coopération en matière de réglementation*, supra note 110 à la p. 177.

<sup>114</sup> Les États en développement obtiennent une exemption de dix ans : jusqu'en 1997, ils peuvent augmenter leur consommation de CFC jusqu'à 0.3 kilo par habitant, par année. *Protocole de Montréal*, RÉFÉRENCE EN ATTENTE, art. 5. J. Tripp, «The UNEP Montreal protocol: Industrialised and Developing Countries Sharing the Responsibility for protecting the Stratospheric Ozone Layer» (1988) N.Y.U.J. Int'l L. & Pol. 733 à la p. 747.

<sup>115</sup> *Amendement au Protocole de Montréal*, 29 juin 1990. M. Foster, «Law and the Atmosphere. Plugging the Gaps: The revision of the Ozone Layer protocol» (1990) Land Management and Environmental Law Reports à la p. 74.

<sup>116</sup> J. Théys, «Prospection de l'environnement : la nature est-elle gouvernable?» *Problèmes économiques* (1995) 1 à la p. 1.

États membres. Enfin, il existe un commerce illégal de CFC qui compromet en partie les efforts de remplacement de ces produits<sup>117</sup>.

Malgré l'existence de régimes de contrôle des CFC et du SO<sub>2</sub>, la pollution atmosphérique mondiale arrive toujours au premier rang des priorités internationales et constitue une menace grandissante pour les écosystèmes terrestres, côtiers et maritimes. L'élévation du niveau des mers – conséquence du réchauffement climatique provoqué par l'effet de serre consécutif à l'augmentation de la teneur en CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère<sup>118</sup> – menace particulièrement les zones côtières les plus densément peuplées. Pour la communauté internationale, des menaces d'une telle ampleur exigent la mise en place de structures formelles de coopération et l'adoption de nouveaux moyens de contrôle<sup>119</sup>.

La *Convention sur les changements climatiques* tente de répondre à ces attentes en prenant pour modèle le *Protocole de Montréal*. En vue de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre «à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique», les États s'engagent à produire des inventaires nationaux des gaz à effet de serre et à mettre en œuvre des programmes nationaux et régionaux de contrôle<sup>120</sup>. Pour faciliter la cueillette des données, la communication entre les parties et la réalisation des programmes de contrôle, la *Convention* pourvoit à l'organisation d'un cadre général d'information et de coopération entre les États s'appuyant sur un conseil scientifique, un conseil technique et un conseil de mise en œuvre<sup>121</sup>.

La *Convention sur les changements climatiques* affirme le principe d'une gestion rationnelle des océans et des écosystèmes terrestres, côtiers et marins<sup>122</sup>. Fondée sur le principe de précaution, cette gestion doit faire appel aux meilleures connaissances scientifiques disponibles. À l'instar du *Protocole de Montréal*, la *Convention* reconnaît la responsabilité différenciée des États en matière de pollution atmosphérique, de même que la nécessité de soutenir financièrement les efforts des pays en développement et de mettre en œuvre des programmes d'éducation, de formation et de sensibilisation du public dans l'ensemble des États. Les devoirs

<sup>117</sup> OCDE, *Performances environnementales dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1996 à la p. 48 [ci-après *Performances environnementales dans les pays de l'OCDE*].

<sup>118</sup> Une majeure partie des scientifiques attribuent l'élévation du niveau des mers au réchauffement climatique, conséquence de l'effet de serre dû à l'augmentation de la teneur en CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère (285 ppm vers 1860 et 360 ppm en 1995) : «[...] l'augmentation du degré thermique moyen élève les températures de surface des mers et engendre une fonte des calottes glacières qui restitue des volumes d'eau plus importants aux océans. Ce double phénomène élève le niveau de la mer». M. Larid, «Les plages : un patrimoine côtier menacé», *Symbiose* n° spécial (1998) 6 aux pp. 7-8.

<sup>119</sup> O.R. Young, «Global Environment Change and International Governance» dans I. Rowlands et M. Greene, dir., *Global Environment Change and International Relations*, Londres, MacMillan et Millenium, 1992 à la p. 6.

<sup>120</sup> *Convention des Nations-Unies sur les changements climatiques*, 12 juin 1992, R.T.Can. 1994 n° 7 art. 2 et 4 (entrée en vigueur : mars 1994).

<sup>121</sup> *Ibid.*, art. 9 et 10.

<sup>122</sup> *Ibid.*, art. 4 d).

d'information constituent cependant les seules obligations tangibles imposées par la *Convention*<sup>123</sup>. Les États se sont engagés à échanger des renseignements et à communiquer des données quantitatives et statistiques au Secrétariat de la *Convention*, ainsi qu'à notifier les situations critiques. Notons au passage que ces obligations ne lient que les autorités étatiques à l'égard des autres États; aucun engagement ne concerne l'information des populations locales, laquelle ressortit au droit interne.

Bien que la Conférence de Rio n'ait pas permis de dégager un consensus sur les objectifs de réduction, les États s'y sont entendus pour maintenir les gaz à effet de serre à leur niveau de 1990 en l'an 2000. Par la suite, lors de la Conférence de Berlin de 1995, les 164 États parties à la *Convention* ne réussissent pas encore à convenir d'un objectif quantifié, mais s'entendent pour préparer un calendrier de réduction des gaz à effet de serre, particulièrement le CO<sub>2</sub>, avant la Conférence de Kyoto de décembre 1997<sup>124</sup>. Lors de cette conférence, les États conviennent d'une réduction totale de 5,2%, sans toutefois s'entendre sur les moyens d'atteindre cet objectif. L'année suivante, en novembre 1998, deux conceptions de mise en œuvre s'affrontent à la Conférence de Buenos Aires. Les instruments économiques s'opposent à la voie réglementaire : les États-Unis proposent un marché international de droits négociables pour le CO<sub>2</sub> tandis que l'Union européenne souhaite l'adoption de politiques fermes de réduction<sup>125</sup>. Un deuxième enjeu concerne l'engagement des États en développement et le financement des réductions de CO<sub>2</sub> dans ces derniers<sup>126</sup>.

La conférence de Buenos Aires ne parvient cependant pas à dégager un consensus, de sorte que les questions relatives à la mise en œuvre de la *Convention* demeurent sans réponses, du moins à l'échelle internationale. La situation n'en est pas moins urgente. Les engagements contractés par les États jusqu'à maintenant ne permettent pas de rétablir l'équilibre, c'est-à-dire de réduire suffisamment la teneur en CO<sub>2</sub> de l'atmosphère. Les inquiétudes relatives à l'élévation du niveau des mers sont particulièrement vives à l'égard des zones côtières des petits États insulaires<sup>127</sup>.

L'examen de ces diverses conventions internationales sur le contrôle des polluants atmosphériques montre que le principe de bon voisinage, la conservation des ressources communes et le principe de précaution dans la gestion des risques mènent à des orientations générales de plus en plus précises, lesquelles se traduisent notamment par l'adoption d'objectifs communs de réduction de certains polluants. La mise en

<sup>123</sup> *Ibid.*, art. 12; W. Lang et H. Schalley, «La convention-cadre sur les changements climatiques» (1993) Rev. D.I.P. 312 à la p. 327.

<sup>124</sup> Secrétariat de la Convention sur les changements climatiques, *Propositions relatives à un Protocole ou à un autre instrument juridique*, FCCC/AGBM/3/Add.1 [non publié].

<sup>125</sup> H. Kempf, «Laisser faire le marché ou réguler, enjeu de la nouvelle conférence sur le climat», *Le Monde [de Paris]* (2 novembre 1998) 2.

<sup>126</sup> Y. Leers, «L'Afrique tente de faire entendre sa voix», *Le Devoir [de Montréal]* (13 novembre 1998) A 2.

<sup>127</sup> C. Avérous, «L'état de l'environnement : un bilan mitigé, pourquoi?» (1991) 168 L'Observateur de l'OCDE à la p. 9.

œuvre de ces engagements repose cependant entièrement sur les États membres, malgré l'existence de dispositifs de règlement des différends.

En 1998, les États s'attaquent à un nouveau problème de pollution atmosphérique mondiale, les Polluants organiques persistants (POP). La première session de travail du *Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international contraignant aux fins de l'application de mesures internationales concernant certains polluants organiques persistants* s'est déroulée à Montréal en juin 1998<sup>128</sup>. Comme son nom l'indique, ce comité de négociation intergouvernemental a pour mandat général de préparer un instrument international contraignant pour douze polluants organiques persistants identifiés. La session de Montréal devait aussi permettre de créer un groupe d'experts «chargé d'élaborer des critères scientifiques et une procédure pour déterminer quels autres polluants organiques persistants pourraient faire l'objet d'une action internationale future»<sup>129</sup>.

Les douze premiers polluants organiques persistants identifiés par la communauté internationale se répartissent en trois catégories : les produits chimiques industriels appelés biphényles polychlorés (BPC), les sous-produits (dioxines et furannes) et les pesticides (dichloro-diphényl trichloréthane – ou DDT –, aldrine, chlordane, dieldrine, endrine, heptachlore, hexachlorobenzène, mirex, toxaphène)<sup>130</sup>. Très toxiques pour la vie humaine et la vie animale, ces polluants organiques peuvent subsister longtemps dans l'environnement, contaminer la chaîne alimentaire et ils sont susceptibles de se transporter sur de longues distances<sup>131</sup>. Le problème n'est toutefois pas nouveau. À l'exception des dioxines et des furannes, ces POPs font déjà l'objet d'interdictions ou de restrictions d'usage dans les pays industrialisés<sup>132</sup>.

Comme on peut l'observer, bien que le contrôle des sources locales de pollution relève exclusivement du droit interne, en prévention des pollutions, on adopte peu à peu, au cours des dernières années, une approche proactive. Cette nouvelle vigilance réclame des marges de sécurité beaucoup plus grandes que la simple prévention des dommages. Ainsi, le principe de précaution exige une

<sup>128</sup> Des délégués de 120 pays, des représentants des organisations internationales, des organisations non gouvernementales (ONG) et des principaux groupes d'intérêt ont participé à cette première session, au siège social de l'OACI, du 29 juin au 3 juillet 1998. Cinq sessions de travail sont prévues avant la conclusion du traité en l'an 2000.

<sup>129</sup> PNUE, Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international contraignant aux fins de l'application de mesures internationales concernant certains polluants organiques persistants, 30 juin 1998, UNEP/POPs/INC.1/L.1 [non publié]; M. Grandbois, «POP Convention - First Intergovernmental Negotiating Committee» (1998) 28:5 *Environmental Law and Policy* aux pp. 227-228.

<sup>130</sup> Ces POPs représentent un petit pourcentage des produits chimiques en circulation dans l'économie. International Institute for Sustainable Development, (1998) 15 *Earth Negotiations Bulletin* 15 (29 juin 1998) 1 [notre traduction].

<sup>131</sup> Selon les recherches scientifiques, l'exposition à de petites doses de certains POPs cause le cancer, endommage le système immunitaire ainsi que les systèmes nerveux central et périphérique, en plus de causer des problèmes au système reproductif et de modifier le développement de l'enfant. International Council of Chemical Associations, «Briefing note on POPs», 2 juin 1998 [notre traduction].

<sup>132</sup> Le DDT, par exemple, est interdit dans 88 pays. *Pesticides Action Network*, février 1997 à la p. 23.

prévoyance accrue des États et justifie l'intervention législative et réglementaire fondée sur le risque : l'absence de certitudes ne doit pas retarder l'adoption de mesures préventives lorsqu'il y a risque de «dommages graves et irréversibles»<sup>133</sup>.

En l'absence de certitudes scientifiques, les États doivent évaluer les capacités portantes de l'environnement en se souciant des générations futures, tout comme ils doivent exiger le remboursement des dettes écologiques en recourant à des régimes de responsabilité<sup>134</sup>. Cependant, de manière générale, les définitions des lois et règlements ne vont pas beaucoup plus loin que les affirmations de principe des conventions et déclarations internationales. Le contenu normatif de la précaution se voit rarement précisé, et les opinions divergent quant aux mesures de contrôle nécessaires. Malgré ces hésitations, le principe de précaution marque une étape importante de la prévention des pollutions maritimes et côtières provenant des activités terrestres, particulièrement en ce qui concerne la disposition des déchets et des eaux usées.

## B. Le traitement des eaux usées et l'immersion des déchets

En droit international, la formulation du principe de précaution est d'abord apparue dans les conventions régionales sur les océans. En droit de la mer, plusieurs facteurs géographiques contribuent en effet à favoriser le regroupement régional : la région maritime se définit par des critères multiples, à la fois fonctionnels et physiques, déterminés par l'unité écologique du milieu. Les États d'une même région maritime identifient clairement les problèmes communs, et leurs régimes juridiques présentent souvent de grandes similarités, ce qui facilite la consultation et la concertation<sup>135</sup>. Dans ce contexte régional, la mise en œuvre du principe de précaution s'apparente à la planification<sup>136</sup>.

Ces facteurs géographiques contribuent à favoriser l'exploration de nouvelles approches. Ainsi, dès la fin des années 1970, les conventions-cadres du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) sur les mers régionales affirmaient le principe de précaution comme fondement de la lutte contre la pollution due aux activités terrestres<sup>137</sup>. Le système de Barcelone va même plus loin, et ce, dès 1980, avec l'adoption d'un *Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la*

<sup>133</sup> *Déclaration de Rio*, 18 juin 1992, art. 15.

<sup>134</sup> G. Martin, «Précaution et évolution du droit» (1995) 39 D. 299 à la p. 299.

<sup>135</sup> C. Imperiali, «L'adaptation aux particularités des mers régionales européennes» dans W. Graf Vitzthum et C. Imperiali, dir., *La protection régionale de l'environnement marin : approche européenne*, Paris, Economica, 1992, 17 aux pp. 18-19 et 27.

<sup>136</sup> L. Gündling, «The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action» (1990) 1 *Journal of Estuarine and Coastal Law* 23 à la p. 26.

<sup>137</sup> La *Convention de Barcelone sur la Méditerranée* (1976), La *Convention régionale du Koweït* (1978), la *Convention d'Abidjan* (1981), la *Convention du Pacifique Sud-Ouest* (1981), la *Convention de Jeddah* (1982) et la *Convention des Caraïbes* (1983) imposent aux États riverains de prendre des mesures appropriées pour contrôler la pollution d'origine tellurique, dans des zones désignées et pour des listes de polluants énumérés en annexe.

*pollution d'origine tellurique*. Pour faciliter la coopération régionale et le rajustement des normes en fonction de l'évolution des connaissances et des situations, ce *Protocole* favorise la création d'instruments juridiques souples, accompagnés d'annexes techniques<sup>138</sup>.

À la même époque, une autre région maritime européenne, la mer Baltique, fait aussi l'objet d'un contrôle des pollutions provenant des activités terrestres<sup>139</sup>. Là encore, la régionalisation, d'ores et déjà établie par une longue tradition historique et culturelle, permet de faire face aux difficultés d'ordre écologique et économique<sup>140</sup>. Par ailleurs, rappelons que la mer Baltique et la Méditerranée font déjà l'objet d'une protection juridique, à titre de zones spéciales de la *Convention MARPOL*, et que la coopération régionale en matière maritime y est déjà amorcée. Il faut attendre le milieu des années 1980 pour que ces préoccupations commencent à se manifester en Amérique du Nord, sans toutefois se concrétiser par la conclusion d'une convention régionale.

Pour contrôler les sources terrestres de pollution maritime et côtière, il existe toutefois une convention internationale à caractère plus universel, la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant des déchets*. Adoptée en 1972, un an avant la *Convention MARPOL*, cette *Convention* marque le début des contrôles étatiques sur l'immersion des déchets. Elle le fait en recourant à la technique des autorisations et des interdictions, en dressant des listes de substances interdites et réglementées. Ainsi, trois annexes s'ajoutent à cette *Convention* : la liste des déchets interdits d'immersion (Annexe I) de même que deux listes (Annexes II et III) regroupant les catégories de déchets dont l'immersion est assujettie à l'obtention d'un permis. Un permis spécifique doit être octroyé par les autorités administratives de l'État de pavillon avant toute immersion de déchets mentionnés à l'Annexe II, alors qu'un permis général suffit pour les déchets énumérés à l'Annexe III. Notons que la *Convention* est devenue progressivement plus restrictive avec l'adoption, en 1983, d'un moratoire sur l'immersion des déchets faiblement ou moyennement radioactifs<sup>141</sup>.

Par la suite, pendant près de vingt ans, depuis l'entrée en vigueur en fait de cette première *Convention* sur l'immersion des déchets jusqu'à la Conférence de Rio, les textes internationaux ne réussissent pas à insuffler un véritable élan à la lutte contre les pollutions maritime et côtière résultant des activités terrestres, malgré de

<sup>138</sup> Les parties s'engagent notamment «à éliminer la pollution d'origine tellurique de la zone du Protocole par les substances énumérées à l'annexe 1» (art. 5). M. Déjeant-Pons, «La mer Méditerranée» dans Graf Vitzthum et Imperiali, *supra* note 135, 76 à la p. 80.

<sup>139</sup> La *Convention d'Helsinki sur la protection de l'environnement marin de la mer Baltique*, 1974, (entrée en vigueur : 1980). Voir J. Brunnée, «The Baltic sea Area and Long-Range Atmospheric Pollution - How Regional Cooperation Fits Into the Larger Picture» (1991) 36 R.D. McGill 853 à la p. 865.

<sup>140</sup> U. Jenish et R. Wagner, «La mer Baltique» dans Graf Vitzthum et Imperiali, *supra* note 135 à la p. 99.

<sup>141</sup> Ce moratoire devient une interdiction définitive en 1993; à cette époque, la convention compte 71 signataires. M. Castaing, «L'immersion des déchets radioactifs est définitivement interdite», *Le Monde [de Paris]* (16 novembre 1994) 14.

nombreuses déclarations de principe et la mise en place de quelques mesures régionales de contrôle.

La Conférence de Rio entraîne cependant de nouvelles applications régionales du principe de précaution en droit des océans. En 1992, la *Convention sur la protection de l'environnement marin de la mer Baltique*<sup>142</sup> reconnaît le principe de précaution comme fondement de toute action préventive. Visant à éliminer la pollution maritime et côtière originant de sources terrestres, cette *Convention* étend son aire de protection à l'ensemble des eaux territoriales des États, incluant les eaux intérieures. Les États optent toutefois pour une conception diluée du principe de précaution, en recourant à la *Meilleure pratique environnementale* et à la *Meilleure technologie possible*<sup>143</sup>. Formes adoucies du principe de précaution, ces concepts prédéterminés figurent aujourd'hui dans de nombreux textes européens et internationaux. Au-delà de leurs références économiques – il s'agit, en fait, des meilleures technologies et pratiques possibles à *coût raisonnable* – ces concepts soulèvent une réflexion juridique sur la notion de risque acceptable en matière de détermination des normes environnementales<sup>144</sup>.

Une autre convention régionale, la *Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est*, adoptée aussi en 1992, définit ces concepts. Les *meilleures techniques disponibles* font appel aux technologies non productrices de déchets «en intégrant les progrès les plus récents»; la *meilleure pratique environnementale* désigne «la mise en œuvre de la combinaison la mieux adaptée de mesures et de stratégies», appuyée par l'application de codes de pratique et de régimes d'autorisations et d'interdictions<sup>145</sup>. Selon les termes de cette *Convention*, ces exigences visent toutes les sources de pollution maritime et côtière, dans une perspective de gestion globale et intégrée<sup>146</sup>. Le régime de contrôle des polluants

<sup>142</sup> La convention est signée le 9 avril 1992, à Helsinki. Deux États non riverains l'ont signée : la Tchécoslovaquie et l'Ukraine, apportant «la preuve que les États non riverains d'une mer peuvent contribuer à la dégradation de sa qualité»; A. Kiss, «Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro» (1993) I R.J.E. 45 à la p. 52.

<sup>143</sup> Ces principes sont définis à l'annexe II. La convention s'accompagne d'un *Programme conjoint d'action environnementale* en 132 points, géré par un comité spécial de la Commission HELCOM. F. Rijsberman, «The Effectiveness of the Helsinki Convention as a Tool for the Integrated Coastal Management of the Baltic Sea» dans OCDE, *Gestion des zones côtières : quelques études de cas*, Paris, OCDE, 1993 aux pp. 285-309.

<sup>144</sup> M. Sancy, «Quelques réflexions à propos du concept de 'meilleure technologie disponible'» dans A. Postiglione, dir., *Tribunale Internazionale dell'ambiente*, Rome, Istituto poligrafico e zecca dello stato, Libreria dello stato, 1992, 153 à la p. 159.

<sup>145</sup> *Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique nord-est*, 22 septembre 1992, (1992) Rev. D.I.P. 981 ; Annexe I, Sur la prévention et la suppression de la pollution provenant de sources telluriques, art. 1; Appendice 1, Critères de définition des pratiques et techniques visées au para. 33(b)(i) de l'art. 2, *Meilleures techniques disponibles*; Appendice 2, Critères visés au para. 2 de l'art. 1, *Meilleure pratique environnementale*.

<sup>146</sup> Au nombre de ses faiblesses environnementales, notons que cette convention autorise l'immersion de certaines substances potentiellement dangereuses : les matériaux de dragage, les matières inertes solides d'origine naturelle, les boues d'égouts (jusqu'au 31 déc. 1998), les navires et aéronefs (jusqu'au 31 déc. 2004) Annexe II, art. 3(2).

repose toutefois principalement sur des systèmes nationaux d'autorisation des activités industrielles. Les États membres doivent cependant adopter des échéanciers d'application et fournir des rapports de progrès à la *Commission de mise en œuvre*, responsable désignée des inventaires et des programmes<sup>147</sup>.

Malgré une sensibilisation plus grande à l'ensemble des problèmes de pollution côtière, les États ne parviennent pas à un consensus dépassant les frontières régionales. Les *Lignes directrices pour la protection de l'environnement marin contre la pollution d'origine tellurique* adoptées à Montréal en 1985 visent à résoudre ces difficultés. Ces lignes directrices du PNUE proposent aux États de s'inspirer du modèle de gestion des mers régionales pour préparer une convention internationale sur le contrôle de la pollution d'origine terrestre<sup>148</sup>. À ce titre, le PNUE insiste sur quelques éléments-clés et principes fondamentaux, dont l'adoption de normes d'émission des polluants, pour prévenir la pollution maritime et les transferts de pollution des milieux terrestres aux milieux marins, la mise en place de mécanismes de gestion intégrée, le développement de stratégies concertées, de programmes conjoints d'information, de consultation et de suivi environnemental de même que la coopération interétatique et l'assistance aux pays en développement<sup>149</sup>.

En 1994, lors de la Conférence de Montréal du PNUE, les États reconnaissent l'intérêt de ces lignes directrices à titre de document historique et texte de base<sup>150</sup>, mais en même temps, ils souhaitent adopter une perspective plus globale, témoignant davantage des préoccupations mondiales relatives aux changements à l'échelle du globe et au développement durable. Un projet préparé par la délégation islandaise, le *Programme global d'action pour la protection de l'environnement marin contre la pollution provenant des activités terrestres* sera adopté par 111 États à la réunion des parties, en octobre 1995<sup>151</sup>. Prenant appui sur les engagements d'*Action 21* et sur les obligations de prévention et de contrôle imposées par la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, ce Programme global de protection doit contribuer au développement de nouvelles approches internationales de gestion intégrée des zones côtières et de contrôle régional des pollutions maritimes<sup>152</sup>.

Certes, il s'agit encore d'un instrument de «droit mou», sans force contraignante, sans engagement ferme, mais celui-ci contient des propositions

<sup>147</sup> *Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique nord-est*, supra note 145, art. 10 et 22.

<sup>148</sup> D. Vanderzwaag, «Canada and Marine Environment Protection: The Changing Tides of Law and Policy» dans D. McRae et G. Munro, *Canadian Oceans Policy: National Strategies and the New Law of the Sea*, Vancouver, U.B.C. Press, 1989 à la p. 113.

<sup>149</sup> *Lignes directrices pour la protection de l'environnement marin contre la pollution tellurique*, reproduites dans (1985) *Environmental Law and Policy* à la p. 77.

<sup>150</sup> La conférence sur la pollution maritime d'origine tellurique a eu lieu à Montréal du 6 au 10 juin 1994.

<sup>151</sup> M. Copley et R. Duncan, «Developing Canada's National Program of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities: a Progress Report», Colloque international Zones côtières 1996, Rimouski, 12 août 1996 [non publié].

<sup>152</sup> *Programme d'action mondial pour la protection de l'environnement marin contre la pollution provenant des activités terrestres*, Washington, 3 novembre 1995, art. 1 à 6 [ci-après *Programme d'action mondial*].

détaillées à l'égard de l'ensemble des polluants organiques provenant des activités terrestres. Ces nouvelles avancées s'appuient sur les progrès réalisés par les États en matière de réduction des rejets ponctuels de polluants dans les eaux de surface<sup>153</sup>. Conçu comme un guide théorique et pratique, ce Programme global propose la réalisation de diverses mesures régionales axées sur le développement durable, tels des programmes d'action, des activités de coopération pour le recensement et l'évaluation des problèmes, des rapports périodiques et des stratégies communes de gestion. Au titre de la coopération internationale, le Programme insiste sur la nécessité de l'aide financière et technique aux pays en développement et confie des responsabilités de gestion au Fonds international et au PNUE<sup>154</sup>.

Les États signataires adoptent également la *Déclaration de Washington sur la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres*<sup>155</sup>, affirmant ainsi leur intention de donner suite aux engagements du Programme global et de leur donner priorité. Ils entendent notamment favoriser l'accès aux techniques moins polluantes et encourager la coopération, la collaboration et le partenariat à tous les niveaux de gestion. Il faudra pour cela que les programmes d'action nationaux soient assortis de mesures préventives et correctrices de droit interne. Les premiers rapports d'étape ont été rendus publics au cours de l'Année internationale des océans, en 1998.

Par ailleurs, de manière plus générale, les principes de précaution et de développement durable ont entraîné divers rajustements structurels et juridiques destinés à assurer une protection accrue des milieux fragiles. Ainsi, au cours des années quatre-vingt-dix, la procédure d'évaluation des impacts environnementaux s'est généralisée dans la quasi-totalité des États, comme moyen privilégié pour instaurer une approche de précaution<sup>156</sup>. Les textes internationaux confirment cette mondialisation : la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* recommande aux États de réaliser des études d'impact avant les immersions et travaux affectant le patrimoine maritime commun ou partagé<sup>157</sup>, la *Convention sur la biodiversité* encourage le recours universel à l'étude d'impact<sup>158</sup> et la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* consacre le principe.

Au niveau régional, diverses ententes procédurales se concluent afin d'évaluer les impacts hors frontière des projets de développement économique. Pour favoriser ces ententes, la *Convention internationale sur l'évaluation des impacts transfrontières* de 1991 impose au promoteur l'obligation d'informer les autorités administratives frontalières lorsque le projet est susceptible d'entraîner des impacts

<sup>153</sup> OCDE, *Performances environnementales dans les pays de l'OCDE : Progrès dans les années 90*, Paris, OCDE, 1996 à la p. 17.

<sup>154</sup> *Programme d'action mondial*, supra note 152, art. 36 à 74.

<sup>155</sup> Annexée au texte du *Programme d'action mondial*, *ibid.*

<sup>156</sup> OCDE, *Environmental Principles and Concepts*, Paris, OCDE, 1995 à la p. 21.

<sup>157</sup> *Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer*, supra note 7, art. 206.

<sup>158</sup> *Convention internationale sur la diversité biologique* dans F. McConnell, *The Biodiversity Convention : A Negotiating History*, Londres, Kluwer Law International, 1996, art. 17.

environnementaux dans un pays limitrophe<sup>159</sup>. Ces mesures ponctuelles sont appelées à contribuer à l'harmonisation des activités dans les zones côtières transfrontières, ce que les programmes internationaux d'intervention ne parviennent jusqu'à maintenant ni à prévoir ni à conceptualiser.

Cette situation provient principalement de l'absence de complémentarité des textes et des institutions internationales. Au cours des dernières années, le rôle des institutions internationales de l'environnement s'est peu à peu confirmé et précisé : celles-ci assument la cueillette des données et la promotion de la coopération interétatique pour l'ensemble des pollutions à l'échelle du globe. Pourtant, bien qu'il apporte des orientations générales de plus en plus claires, le droit international relatif à la prévention des pollutions côtières apparaît souvent dispersé et fragmenté en fonction des diverses sources de pollution, et des instructions détaillées voisinent parfois avec des vides juridiques. Cela tient en partie à la multiplicité et à la complexité des sources, à l'hétérogénéité des polluants ainsi qu'à leurs modes de déversement et d'émission, à leurs effets de synergie et de bioaccumulation et à leurs impacts socio-économiques. Cela tient également aux développements du droit international en ce domaine.

Les techniques préventives et réparatrices mises en place au plan international font essentiellement appel à des régimes nationaux d'interdiction et d'autorisation préalable. Ces régimes se complètent parfois par l'adoption de normes environnementales précises, accompagnées d'objectifs quantifiés, d'échéanciers de réalisation et (ou) de plans d'urgence. Les États membres assument le rôle normatif effectif : le droit interne définit les politiques et les moyens d'intervention, détermine les niveaux de toxicité acceptables et régleme les déversements. Il faut généralement compter de longs délais de mise en œuvre des conventions, et les systèmes normatifs demeurent souvent de faible portée, particulièrement en l'absence de mécanismes de coopération et de concertation efficaces. Les engagements des États dépassent fréquemment les limites du bon voisinage pour devenir, dans certains cas, des obligations de moyens fondées sur le principe de précaution. La concertation s'arrête toutefois souvent aux frontières régionales, et plusieurs textes à caractère plus global demeurent encore à l'état de programmes.

À l'heure des préoccupations environnementales à l'échelle du globe, la fragilité des zones côtières suscite à la fois des inquiétudes internationales et des inquiétudes locales. La capacité d'assimilation limitée des terres et des eaux et le caractère interactif de ces écosystèmes orientent les États vers la planification régionale – concept-clé des politiques maritimes<sup>160</sup> – afin de concilier les usages antagonistes des rives. Au plan juridique, la gestion des ressources côtières tente de répondre à ces préoccupations, en s'appuyant sur des mesures directes de protection.

---

<sup>159</sup> *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, février 1991, Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement à la p. 592.

<sup>160</sup> T. Ijstra, «Vers une approche régionale planifiée et concertée des usages de la mer» dans Vitzthum et Imperiali, *supra* note 135, 127 à la p. 129.

Bien que les responsabilités administratives soient, le plus souvent, partagées entre les autorités locales, régionales et nationales, la prévention des pollutions côtières doit beaucoup à la création d'aires protégées et aux initiatives de gestion intégrée des ressources. À ce titre, certains textes internationaux présentent un caractère circonscrit et achevé, sans toutefois échapper aux fragmentations, et sans que disparaissent les difficultés de mise en œuvre qui caractérisent l'ensemble de ces interventions.

### III. La protection de l'environnement côtier

L'érosion côtière et la sédimentation, les impacts des changements à l'échelle du globe et les diverses formes de pollution côtière se sont aggravés avec l'urbanisation massive des littoraux. Ces dernières années, les problèmes des zones côtières sont devenus cruciaux, en partie parce que les deux-tiers de la population mondiale, soit 3,5 milliards de personnes, vivent à moins de 100 kilomètres d'un rivage<sup>161</sup>. Les politiques d'aménagement du littoral ne sont pas étrangères à cette situation. Généralement réactives, caractérisées par la prédominance d'intérêts économiques à court terme, les politiques de gestion des zones côtières se sont avérées jusqu'à récemment peu soucieuses des impacts cumulatifs, multipliant les aménagements géographiques fragmentés et les transferts de pollution d'un secteur à l'autre<sup>162</sup>. Aujourd'hui, on reconnaît généralement que la gestion des zones côtières doit parvenir, à court terme, à maîtriser les déséquilibres qu'elle a contribué à créer.

Rappelons d'entrée de jeu que les limites de la zone côtière ne sont pas précisément définies. Il s'agit généralement de «l'interface entre la terre et l'océan, englobant les environnements de la ligne de rivage et les eaux côtières voisines»<sup>163</sup>, mais les limites de cet interface peuvent être fixées de manière arbitraire, en fonction des problèmes à résoudre ou des différentes juridictions administratives, de sorte que les définitions diffèrent considérablement selon les pays. Certains États, par exemple, incluent les bassins versants des principaux fleuves, d'autres non; certains adoptent une mesure précise et définissent la largeur de la zone côtière, d'autres ne le font pas<sup>164</sup>.

De plus, pour la majorité des États, la protection des zones côtières et l'aménagement du littoral relèvent à la fois du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, ce qui signifie non seulement des difficultés de coordination, mais

<sup>161</sup> M. El-Sabh, S. Demers et D. Lafontaine, «Coastal Management and Sustainable Development : from Stockholm to Rimouski» 39:1-2 *Ocean and Coastal Management* (1998) 1 à la p. 1.

<sup>162</sup> Conseil de l'Europe, *Code de conduite européen des zones côtières*, à la p. 12.

<sup>163</sup> *Ibid.*, deuxième projet, 1997 aux pp. 3-4.

<sup>164</sup> Par exemple, le Royaume-Uni ne définit pas les limites de la zone côtière, tout en incluant les estuaires et la zone intertidale (1996) et l'Australie adopte la définition suivante : «[...] aussi loin vers l'intérieur des terres qu'il est nécessaire pour réaliser les objectifs de la politique côtière, visant principalement l'interface entre la terre et la mer» (1995). Par ailleurs, à l'usage du *Code de conduite européen des zones côtières*, le littoral se définit comme «une bande de 50 km de largeur», *ibid.* à la p. 4.

aussi des différences d'approche. Ces droits font appel à tous les paliers administratifs, mais de façon parallèle, sans perspective commune. Si les documents d'urbanisme permettent de planifier les utilisations du littoral, leur conception exige la coopération de plusieurs administrations et leur élaboration s'étend souvent sur plusieurs années. Malgré cette lente maturation, ces réglementations, réactives plutôt que proactives, souvent adoptées sans planification d'ensemble et administrées sans coordination, viennent fréquemment justifier des interventions ponctuelles. Quant au droit de l'environnement, traditionnellement réactif lui aussi, il ne laisse habituellement pas beaucoup de place au palier local, qui peut difficilement discuter des choix effectués par les ministères et le gouvernement central.

Depuis la fin des années 1980, la gestion intégrée des zones côtières apparaît de plus en plus comme une voie de conciliation de ces approches. À la suite des travaux de l'OCDE, réalisés à la suite de la Conférence internationale de Rio, le concept renouvelé de gestion intégrée des zones côtières tente en effet de répondre à ces exigences de sens et d'unité en se dotant peu à peu d'un contenu précis et d'un programme rigoureux de mise en œuvre. Dans la plupart des pays toutefois, la gestion des zones côtières fait toujours appel à une multiplicité de règles juridiques qui se superposent souvent sans se compléter, tout en multipliant les réglementations locales et nationales. Plusieurs règles d'aménagement s'appliquent à l'ensemble du territoire et se révèlent mal adaptées aux problèmes du littoral, ce qui a conduit plusieurs États à adopter une législation spéciale de protection des zones côtières, sans que pour autant soient aplanies toutes les difficultés de coordination. De nombreuses réformes juridiques et restructurations administratives deviennent nécessaires pour mettre en œuvre les nouvelles orientations internationales en matière de gestion intégrée des ressources côtières (3.1).

Les aires protégées continuent de jouer un rôle important dans cet ensemble de règles de protection des zones côtières, en soustrayant certains espaces à l'urbanisation du littoral. La conservation des habitats concourt ainsi notamment à assurer le renouvellement des espèces et le rendement des pêches<sup>165</sup>. En droit international, la *Convention de Ramsar sur la protection des zones humides* et la *Convention de l'UNESCO sur le patrimoine mondial* permettent de délimiter des aires protégées sur le littoral. En droit interne, différentes structures spatiales assurent le relais pour sauvegarder des zones côtières, de sorte que, dans la majorité des pays, des parcs marins, des réserves fauniques et écologiques s'imposent aux réglementations locales d'aménagement du territoire. Les stratégies de gestion intégrée des zones côtières tentent de situer les aires protégées et les territoires exploités dans une même perspective de complémentarité (3.2).

---

<sup>165</sup> W.E. Odun, «The Relationship between Protected Coastal Areas and Marine Fisheries Genetic Resources» dans J. McNeely et K. Miller, dir., *National Parks, Conservation and Development*, Washington, Smithsonian Institute Press, 1982 à la p. 648.

### A. La gestion intégrée des zones côtières

Les politiques de gestion intégrée des ressources se sont d'abord développées en droit interne, pour protéger les eaux douces et pour résoudre des difficultés d'harmonisation juridique et administrative. En Finlande, par exemple, où les administrations locales, régionales et nationales se partagent la gestion des rivières, les mécanismes de coordination mis en œuvre ne parvenaient pas à assurer l'harmonisation de l'ensemble des dispositions; il en allait de même en Belgique, où les rivières, gérées par tronçons, relevaient de différentes autorités administratives tour à tour responsables de la gestion<sup>166</sup>. De plus, dans de nombreux pays, le contrôle des eaux souterraines et des eaux de surface ne relevait pas du même régime juridique.

Devant cet état de fait, l'OCDE proposait, en 1989, l'adoption de principes directeurs pour améliorer la législation et favoriser la gestion intégrée et le contrôle de la qualité des eaux<sup>167</sup>, de sorte que, dans certains pays, la gestion de l'eau s'est inspirée d'une approche plus intégrée, à l'échelle du bassin hydrographique<sup>168</sup>, dans le but de réduire les effluents industriels, de contrôler les rejets d'eaux usées et d'arbitrer les conflits d'usage. Les *Commissions françaises de bassin* ont servi à cet égard de modèle de droit comparé. Organismes consultatifs dotés de «pouvoirs d'initiative»<sup>169</sup>, les six Commissions de bassin créées par la France regroupaient à l'origine des responsables de la pêche, des représentants de l'ensemble des collectivités territoriales et des usagers<sup>170</sup> pour gérer travaux et aménagements à l'échelle du bassin hydrographique. Aujourd'hui appelées Agences de l'eau, elles donnent toujours leur avis sur les projets de «Schémas départementaux de vocation piscicoles» et vérifient la conformité de ces projets avec les orientations de protection et de gestion des milieux aquatiques du bassin<sup>171</sup>.

Ces politiques de l'eau ont grandement contribué à mettre en place des mécanismes favorisant la gestion intégrée des ressources. Toutefois, malgré leur intérêt, les programmes de gestion globale des cours d'eau présentent plusieurs difficultés de réalisation, car ils exigent souvent une redéfinition juridique des droits de propriété. Ainsi, par exemple, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les traditions juridiques en matière d'eau sont principalement issues de litiges entre personnes

---

<sup>166</sup> M. Grandbois, «Le régime juridique du saumon atlantique» (1991) 14 *Salmo Salar*, n° spécial 19.

<sup>167</sup> OCDE, *Gestion des ressources en eau : politiques intégrées*, Paris, OCDE, 1989 à la p. 23 et s.

<sup>168</sup> *Performances environnementales dans les pays de l'OCDE*, supra note 117 à la p. 17.

<sup>169</sup> Note du ministère de l'Environnement, *Rôle des Commissions de bassin*, Décret 88-320; Conseil supérieur de la pêche, *Bulletin de liaison*, n° 54, Paris aux pp. 19-20.

<sup>170</sup> Les associations de protection de la nature, les comités départementaux de tourisme, les fédérations de chasseurs, les pisciculteurs, les riverains et les usagers de l'eau. Le Conseil supérieur de la pêche et l'agence financière de bassin détiennent une voix consultative : Application de l'article 417 du *Code rural* et du *décret ministériel n° 88-320 du 6 avril 1988 relatif aux Commissions de bassin*.

<sup>171</sup> Avec l'adoption de la loi française sur l'eau, en 1993, les agences de bassin ont vu leurs responsabilités augmenter et sont devenues des Agences de l'eau.

privées<sup>172</sup>, de sorte que des doctrines juridiques différentes peuvent coexister dans un cadre juridique apparemment homogène. Les développements du droit de l'environnement n'ont pas changé ces traditions.

Lorsqu'on transpose ces mécanismes en milieu marin et côtier, les difficultés d'implantation des processus de concertation s'accroissent. Certaines difficultés proviennent des incertitudes juridiques liées à des conflits de lois, en raison de l'absence de délimitation des zones côtières en droit interne. Le littoral comprend toujours le rivage et son voisinage, mais la définition des zones côtières varie d'un pays à l'autre, suivant la finalité des lois qui les régissent et selon qu'elles relèvent du droit de l'aménagement du territoire ou du droit de l'environnement. Ces différences ne favorisent pas la coordination des politiques et ajoutent à une fragmentation administrative déjà problématique. En Angleterre, par exemple, au début des années 1990, on dénombrait jusqu'à 240 ministères, organismes et autorités locales détenant des pouvoirs d'intervention sur les zones côtières<sup>173</sup>. La gestion intégrée doit en principe concilier un ensemble de besoins diversifiés et une réglementation disparate.

De manière générale, les programmes nationaux tendent d'abord à maîtriser les pressions foncières et touristiques pour stabiliser la densité démographique du littoral, améliorer l'état des infrastructures et assurer l'accès du public au rivage<sup>174</sup>. Dans la plupart des États, la gestion des zones côtières dépend toujours des lois générales d'aménagement du territoire, lesquelles s'appliquent dans l'ensemble du pays. Malgré leur caractère non-spécifique, ces lois assurent une certaine protection du littoral, en empêchant notamment les constructions non-autorisées, mais la diversité des situations, les chevauchements et la multiplicité des mesures de protection prévues par ces lois exigent la mise en œuvre de mécanismes complexes de coopération pour que les politiques participent d'une perspective globale. En Allemagne, par exemple, les lois fédérales sur la construction urbaine, sur l'évaluation des impacts environnementaux et sur la protection de la nature permettent à l'État central de contrôler les constructions et les activités sur le littoral<sup>175</sup>, mais, comme ces lois sont conçues et administrées en fonction de l'ensemble du territoire, des régimes différents de planification peuvent s'appliquer à des régions côtières voisines. La même situation prévaut en Angleterre<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> J. Paterson, «Pour une rationalisation du droit et une définition appropriée des droits sur l'eau afin d'améliorer la gestion des ressources en eau» dans OCDE, *Ressources naturelles renouvelables : incitations économiques pour une meilleure gestion*, Paris, OCDE, 1989, 51.

<sup>173</sup> En 1992, une nouvelle politique nationale sur la protection des habitats et des aires marines a simplifié l'administration du littoral, sans toutefois proposer une définition précise des zones côtières. G. Stoker, «Coastal Zone Protection and Planning» [1993] *J. Plan. & Env. L.* 522 à la p. 526.

<sup>174</sup> OCDE, *Examen des performances environnementales : Norvège*, Paris, OCDE, 1993 à la p. 50; Chung et Juhasz, *supra* note 8 à la p. 30.

<sup>175</sup> E. Reh binder, «La protection du littoral en Allemagne», Colloque de l'Association japonaise de droit de l'environnement sur la protection du littoral, Université de Tokyo, 14 au 16 mars 1991 [non publié] [ci-après «Colloque de l'Association japonaise de droit de l'environnement»].

<sup>176</sup> A. Waite, «Control of Development in the Coastal Region», *ibid.*

L'adoption de lois spécifiques de protection du littoral marque une avancée certaine, mais en l'absence de ces lois, des moyens juridiques de gestion globale peuvent favoriser la conservation des zones côtières. À ce titre, la Nouvelle-Zélande fait figure de pionnière puisqu'elle a adopté une loi d'aménagement intégré des ressources en 1991. Le *Resource Management Act* répartit l'ensemble des responsabilités de gestion des ressources et de contrôle de la pollution entre les différents paliers administratifs national, régional et local, tout en privilégiant le plan local, pour l'ensemble du territoire<sup>177</sup>. Bien que cette loi ait suscité beaucoup d'opposition, notamment à cause du faible budget accordé aux collectivités locales et de l'absence de formation de leur personnel<sup>178</sup>, elle tend à faciliter la coordination des interventions en milieu côtier.

Certains pays ont adopté des lois de protection du littoral pour imposer des normes minimales uniformisées afin de protéger le caractère spécifique et l'unité des zones côtières. Au Japon, par exemple, une loi spéciale régit la construction d'hôtels sur l'ensemble du littoral<sup>179</sup>. Aux États-Unis, en 1991, 29 États riverains sur 35 participent au programme fédéral mis en place par la *Loi sur l'aménagement des zones côtières* de 1972<sup>180</sup>. Malgré son caractère incitatif, cette loi fédérale américaine ne permet toutefois pas d'harmoniser toutes les interventions du droit : les marais côtiers, par exemple, relèvent aussi du *Clean Water Act*, lequel impose également des conditions d'obtention des permis de construire<sup>181</sup>. En 1992, la création du programme Coastal America destiné à coordonner les interventions littorales de dix ministères fédéraux a renouvelé les perspectives de gestion au niveau central, sans toutefois simplifier les conditions locales de réalisation de ces programmes<sup>182</sup>.

En France, les collectivités locales côtières, regroupées en unités géographiques et maritimes définies par la réunion «d'intérêts liés, concurrents et complémentaires», exercent leurs pouvoirs d'aménagement du littoral en adoptant des Schémas de mise en valeur de la mer. Ces Schémas doivent cependant imposer une règle uniforme de 100 mètres non-constructibles sur le rivage<sup>183</sup>. Notons qu'en France, le littoral fait l'objet d'une appropriation privée considérable : au début des années 1980, on ne compte que 230 kilomètres d'espaces naturels publics répartis sur

<sup>177</sup> Chung et Hildebrand, *supra* note 4 à la p. 46.

<sup>178</sup> M. Philipson, «Implementing Sustainable Development in New Zealand : The Resource Management Act 1991» (1994) 4 J.E.L.P. 222 à la p. 233.

<sup>179</sup> A. Yasutaka, «On the Conservation of Natural Seashore by Legal Means», Colloque de l'Association japonaise de droit de l'environnement, *supra* note 175.

<sup>180</sup> T.T. Smith, «American Environmental Law Relating to the Coastal Zone», Colloque de l'Association japonaise de droit de l'environnement, *supra* note 175.

<sup>181</sup> R.E. Holden et D. McBride, «The Duplicative Regulation of Wetlands» [1993] *Natural Resources and Environment* 27.

<sup>182</sup> S. Schenkel, «Coastal America: a Partnership for Action», *Actes du colloque Bordomer 1997*, 27-29 octobre 1997, Bordeaux, tome 1, aux pp. 22 à 25 [ci-après *Colloque de Bordomer*].

<sup>183</sup> En vertu de la *Loi Littoral* de 1986. A. Le Gozec et D. Le Morvan, «La protection du littoral» dans Becet et Le Morvan, *supra* note 5 à la p. 156.

5500 kilomètres de côtes<sup>184</sup>. Mais la *Loi Littoral* de 1986 garantit un droit d'accès du public au rivage et prévoit l'aménagement de zones piétonnières en bord de mer<sup>185</sup>. À la suite de l'entrée en vigueur de cette loi, le Conservatoire de l'espace littoral, un établissement public créé pour gérer des zones côtières, a pu acquérir 34 671 hectares en 1990, soit un peu plus de 7% du périmètre linéaire côtier<sup>186</sup>. Sept ans plus tard, en 1997, le Conservatoire possède 50 000 hectares, soit 10% du périmètre linéaire côtier, et poursuit l'objectif d'aménager 33% du littoral en zones naturelles protégées<sup>187</sup>.

Malgré l'existence de ces législations à portée plus globale, malgré l'adoption de stratégies de conservation et de plans de gestion du littoral, dans la plupart des pays, l'absence «d'impulsion unique» de l'administration marque le droit relatif aux zones côtières, et la multiplicité des réglementations gêne la mise en œuvre d'une politique cohérente. Dans l'ensemble des systèmes juridiques, la hiérarchie des lois et règlements ne favorise pas la coordination des interventions, et la poursuite d'objectifs contradictoires nuit à l'efficacité du zonage. L'absence de mécanismes de coordination se fait sentir pour ce qui est de chaque administration. Les déficiences des programmes d'aménagement et des cadres réglementaires et institutionnels, de même que l'absence d'intégration des politiques se traduisent par des pertes économiques et environnementales considérables<sup>188</sup>.

Dans les zones côtières canadiennes, par exemple, le droit fédéral et le droit des provinces relatifs à l'exploitation des ressources et à la protection de l'environnement, de même que les réglementations municipales et régionales d'aménagement du territoire se superposent, souvent sans concertation. Malgré les nombreux textes privilégiant l'approche coopérative, la valorisation des instances locales et la coordination, la volonté politique des divers gouvernements demeure faible et les autorités administratives tardent à formuler des objectifs à long terme<sup>189</sup>.

Il en résulte que, sur le littoral canadien de l'Atlantique, on compte jusqu'à 8 administrations fédérales et 34 administrations provinciales dotées de pouvoirs d'intervention<sup>190</sup>. Les législations sont particulièrement nombreuses, car l'exploitation des ressources minières extra-côtières et l'aquaculture sont régies par des lois spéciales, issues d'ententes fédérales-provinciales, dans chacune des provinces et des territoires côtiers. Ainsi, dans l'Arctique, au moment de la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée, on recensait 32 lois fédérales d'application générale, 22

<sup>184</sup> R. Barré et M. Godet, *Les nouvelles frontières de l'environnement*, Paris, Economica, 1982 à la p. 85.

<sup>185</sup> M. Prieur, «La protection du littoral en France», Colloque de l'Association japonaise de droit de l'environnement, *supra* note 175.

<sup>186</sup> Nguyen, *supra* note 5 aux pp. 130-146.

<sup>187</sup> F. Letourneux, «Le conservatoire du littoral», *Colloque de Bordomer*, *supra* note 182.

<sup>188</sup> Chung et Hildebrand, *supra* note 4.

<sup>189</sup> Les principes de gestion intégrée, définis en 1978, au Symposium de Victoria, se fondent sur l'interrelation des activités terrestres et maritimes, de même que sur la contribution de l'industrie, l'accès du public à la mer, l'information et la sensibilisation de la population. L.P. Hildebrand, *Canada's Experience with Coastal Zone Management*, Halifax, Oceans Institute of Canada, 1989 aux pp. 16 et s. [ci-après *Canada's Experience with Coastal Zone Management*].

<sup>190</sup> *Ibid.* à la p. 32.

règlements de contrôle du transport et plus de 50 comités chargés de coordonner ces activités<sup>191</sup>. Par ailleurs, sur le littoral canadien du Pacifique, malgré une occupation des zones côtières traditionnellement plus homogène<sup>192</sup>, les expériences de gestion intégrée n'ont pas été jugées concluantes<sup>193</sup>. L'ensemble de ces difficultés de réalisation concourt à inciter les gouvernements à clarifier le partage constitutionnel des compétences sur les zones côtières<sup>194</sup>.

De manière générale, les approches intégrées et multisectorielles exigent à la fois la concertation des États et l'information des populations locales, la conception et l'élaboration de plans d'intervention d'urgence, de même que la coordination internationale et régionale des programmes sectoriels<sup>195</sup>. Elles imposent la réalisation d'inventaires des ressources côtières et la mise en place de réseaux d'instances de coordination, d'information et de surveillance. Les États sont également invités à harmoniser leurs dispositions juridiques relatives au littoral<sup>196</sup> et à recourir à des techniques administratives permettant la valorisation des résultats<sup>197</sup>.

Deux textes internationaux récents témoignent de la volonté des États de s'engager sur cette voie. Le *Programme mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres* insiste sur la nécessité d'une approche intégrée et coordonnée, alors que les nouveaux accords de la FAO sur la pêche responsable<sup>198</sup> proposent une véritable internationalisation de la gestion des ressources halieutiques<sup>199</sup>. Ces accords apportent des orientations précises pour guider la mise en œuvre du principe de précaution dans l'ensemble des zones marines et côtières. En ce

<sup>191</sup> Canada, Pêches et Océans Canada, *Stratégie de conservation du milieu marin arctique*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1987 à la p. 24; D. Vanderzwaag, J. Douihes et M. Faegtorg, «Towards Regional Ocean Management in the Arctic: from Coexistence to Cooperation» (1988) 37 R.D.U.N.-B. 1 à la p. 33.

<sup>192</sup> 64% de ces zones côtières servent à l'entreposage du bois. M. Edgell et W. Ross, «Marine Log Transportation and Handling Systems in B.C.: Impacts on Coastal Management» (1983) 11 Coastal Zone Management Journal 41 à la p. 64.

<sup>193</sup> A.H.J. Dorsey, «Sustainable Development of the Fraser River Estuary, Canada: Success amidst failure» dans OCDE, *Gestion des zones côtières : quelques études de cas*, OCDE, Documents, Paris, 1993 aux pp. 25-53.

<sup>194</sup> «Nowhere in the coastal zone is a clear undisputed basis for one government to be the sole authority», *ibid.* à la p. 30. De nouveaux accords fédéraux-provinciaux pourraient notamment transférer des responsabilités administratives à des instances bilatérales, pour mettre au point une politique plus globale, fondée sur une meilleure connaissance de l'environnement marin et une plus grande participation de la population; R.P. Côté, «The Health of Canada's Marine Environment: Problems and Opportunities» dans D. Vanderzwaag, dir., *Canadian Ocean Law and Policy*, Toronto, Butterworths, 1992 à la p. 333.

<sup>195</sup> Action 21, Rio de Janeiro 1992, *Le Littoral* 151 à la p. 182.

<sup>196</sup> *Politiques intégrées*, *supra* note 2 à la p. 90.

<sup>197</sup> T. Jones, «Integrated Coastal Zone Management: Recent OECD Experience», *Colloque de Bordomer*, *supra* note 182 aux pp. 10-20.

<sup>198</sup> FAO, *Code de conduite pour une pêche responsable*, 31 octobre 1995, intégrant l'*Accord de la FAO sur la pêche en haute mer* (1994) et complétant l'*Accord sur les stocks chevauchants* du 4 août 1995.

<sup>199</sup> M. Le Hardy, «Chronique des faits internationaux» (1995) 3 Rev. D.I.P. 961 à la p. 963.

sens, ils favorisent l'élargissement des programmes de gestion intégrée à l'ensemble des ressources côtières et des intervenants économiques.

Malgré ces accords de principe et les nombreuses incitations des organisations internationales, plusieurs obstacles continuent à mettre en échec les efforts concertés des autorités nationales. La gestion intégrée des zones côtières ne dépend pas seulement de facteurs politiques ou juridiques, elle repose aussi sur un ensemble de données préalables, de facteurs endogènes, tels la géographie des côtes, l'économie générale du pays et la structure du pouvoir local. Six traits caractéristiques permettent d'ailleurs de déterminer plus précisément l'aptitude d'un pays en ce domaine : la géographie générale du pays; l'orientation particulière de ses côtes; la valeur économique des ressources côtières; la concentration de la population et la répartition des infrastructures dans les zones côtières; le stade de développement du pays et la présence d'un pouvoir local effectif et structuré<sup>200</sup>. De ce point de vue, force est de constater que les zones côtières les plus menacées par l'urbanisation ou le tourisme sont majoritairement situées dans les pays les moins favorisés pour maîtriser ces effets<sup>201</sup>. Parmi les difficultés les plus souvent répertoriées, mentionnons les lacunes de l'information, les déficiences en matière de partage des responsabilités entre les divers intervenants, les faiblesses et limites des moyens techniques et financiers locaux et les insuffisances au plan de l'évaluation des programmes d'aménagement<sup>202</sup>.

Des mécanismes internationaux de gestion des zones côtières établis à l'échelle régionale, à l'exemple des commissions de pêche, pourraient éventuellement favoriser la coopération interétatique et orienter les États en matière de stratégies de protection du littoral<sup>203</sup>. En l'absence de telles institutions, les défaillances des interventions gouvernementales, l'insuffisance des budgets alloués et les carences d'orientation dues à la poursuite d'objectifs contradictoires ont souvent raison des tentatives régionales de concertation et de gestion intégrée<sup>204</sup>. Diverses expériences de droit comparé tendent toutefois à stimuler l'adoption des programmes régionaux et nationaux. De plus, des recherches récentes proposent de nouvelles méthodologies pour résoudre les difficultés de concertation<sup>205</sup> et la technologie permet maintenant d'assurer un contrôle et un suivi du développement durable des ressources maritimes et côtières, ce qui facilite la mise en place d'outils et de méthodes de gestion intégrée<sup>206</sup>.

---

<sup>200</sup> *Canada's Experience with Coastal Zone Management*, *supra* note 189 à la p. 5.

<sup>201</sup> OCDE, *L'impact du tourisme sur l'environnement*, Paris, OCDE, 1980 à la p. 95.

<sup>202</sup> Chung et Hildebrand, *supra* note 4 à la p. 47.

<sup>203</sup> *Politiques intégrées*, *supra* note 2 à la p. 40.

<sup>204</sup> *Ibid.* à la p. 36.

<sup>205</sup> Notamment les développements de la bathymétrie et des techniques de visualisation, de même que les systèmes d'information géographique. El-Sabh, Demers et Lafontaine, *supra* note 161 à la p. 17.

<sup>206</sup> K.P. Fabbri, «A Methodology for Supporting Decision making in Integrated Coastal Zone Management», 39:1-2 *Ocean and Coastal Management* (1998) 51.

En ce domaine, les approches pluridisciplinaires s'imposent, mais le droit ne réussit pas à proposer une approche de synthèse. Certes, l'aménagement du littoral doit tenir compte à la fois de la diversité des situations, de la multiplicité des administrations et de la volonté des populations locales, mais la gestion intégrée des zones côtières ne peut se résumer en termes de directives d'aménagement du littoral; elle suppose la création de nouveaux régimes juridiques d'exploitation pour l'ensemble des ressources côtières. En ce sens, elle doit englober non seulement l'extraction des ressources minières extracôtières et l'aquaculture, mais aussi la gestion des pêches. C'est ce que tentent de réaliser quelques expériences récentes, au Chili, au Bangladesh, aux Philippines, par exemple<sup>207</sup>. À cause de leur échelle réduite, ces projets-pilotes tiennent toutefois davantage du développement local que de la gestion intégrée des ressources. L'impulsion reste tout de même donnée : la gestion des zones côtières doit s'ouvrir à l'ensemble des situations et des activités économiques. Elle doit également compter avec un réseau d'aires protégées de plus en plus développé.

## B. L'aménagement d'aires protégées

L'aménagement d'aires protégées constitue une forme déjà ancienne de conservation de la nature, en droit international comme en droit interne, mais, en ce domaine, au cours des vingt dernières années, le passage conceptuel de la «protection de la nature» à la fonction juridique plus globale de «conservation de la diversité biologique» a renouvelé les apports du droit international et entraîné la création de nouvelles catégories juridiques. C'est ainsi que sont apparus les parcs marins, les réserves écologiques de préservation extrême et les sites du patrimoine mondial à côté des parcs nationaux et réserves fauniques héritées du début du siècle.

En même temps, toutes ces aires protégées ont été peu à peu chargées d'une nouvelle mission, celle de sauvegarder la diversité biologique. Au cours de cette transformation, le dispositif spatial et le quadrillage territorial ont atteint une dimension planétaire, le droit de la conservation permettant toujours à l'État de multiplier les dispositifs spatiaux et les interventions réglementaires<sup>208</sup>. Les chercheurs en sciences sociales ont étudié les changements de valeurs qui se traduisent dans ces nouvelles structures spatiales. Leurs recherches ont notamment montré comment les aires protégées sont devenues des «paysages» érigés en spectacle de la nature, dont la contemplation appelle à la connivence avec l'aménagement spatial<sup>209</sup>. Cette adhésion collective à un ordre naturel, et la réduction de la nature à une «simplicité légale cachée» qui en résulte<sup>210</sup>, agissent comme anesthésiant des

<sup>207</sup> M.M. Lama, R. Bugetta, M. Marinovic et M<sup>me</sup> J. Munoz, Allocutions, Colloque Zones côtières Canada 1996, Université de Rimouski, 11-18 août 1996 [non publié].

<sup>208</sup> M. Guillaume, *La politique du patrimoine*, Paris, Galilée, 1980 aux pp. 163-164; F. Choay, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Édition du Seuil, Collection La Couleur des idées, 1992 à la p. 79; P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, Éditions La Découverte, 1994 aux pp. 62-65.

<sup>209</sup> M. Ronai, «Paysages» *Hérodote* I (1976) à la p. 127.

<sup>210</sup> I. Prigogine et I. Stengers, *La Nouvelle Alliance*, Paris, Gallimard, 1979 à la p. 26.

incertitudes sociales et politiques<sup>211</sup>, de sorte que la prise de conscience des problèmes de diversité biologique se traduit finalement par un nouveau renforcement des structures juridiques et sociales, celles-là mêmes «qui nous ont conduit au bord du désastre»<sup>212</sup>.

La *Convention internationale sur la diversité biologique*<sup>213</sup>, adoptée en 1992, marque un tournant important vers la généralisation de ces valeurs sociales; elle intègre l'ensemble des aires protégées sous une même bannière. Attribuant la perte de diversité biologique à la surexploitation des ressources et à la destruction des habitats, cette *Convention* incite les États à mettre en œuvre des mesures directes de conservation *in situ*, par la création de diverses aires protégées<sup>214</sup>.

La conception et la typologie de ces aires protégées nous viennent en partie de la *Convention de Ramsar pour la protection des zones humides* (1971), de la *Convention de l'UNESCO sur le patrimoine mondial* (1972) et du Programme des Réserves de biosphère de l'UNESCO (1971). Toujours en vigueur, ces *Conventions* proposent la mise en place de réseaux mondiaux de structures spatiales pour la protection de la nature et des habitats fauniques et floristiques. Dans chacun des pays parties à ces *Conventions*, ces éléments s'ajoutent au réseau de parcs et d'aires protégées du droit interne. La nouvelle vocation juridique de conservation de la diversité biologique renouvelle l'actualité de ces dispositions sans toutefois les compléter d'un dispositif plus global. Malgré les limites de cette emprise, la superficie et le nombre d'aires protégées ont grandement progressé depuis le début des années quatre-vingt-dix<sup>215</sup>.

Voici un aperçu des principales dispositions de ces *Conventions* affectant les zones côtières :

La *Convention sur la protection des zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau*, signée à Ramsar en 1971, entrée en vigueur en 1975<sup>216</sup>, vise à protéger les zones humides contre les empiètements progressifs des activités terrestres sur le domaine aquatique. Les États membres s'engagent à désigner au moins une «zone humide d'importance

<sup>211</sup> D. Buhot, «Classes moyennes et transformation d'un loisir de nature : le cas d'une association ornithologique» dans A. Cadoret, dir., *Protection de la nature, histoire et idéologie*, Paris, L'Harmattan, 1985, 94 à la p. 105.

<sup>212</sup> J.-P. Deléage, *Histoire de l'écologie*, Paris, La Découverte, 1991 à la p. 301.

<sup>213</sup> *Convention internationale sur la diversité biologique* dans F. McConnell, *supra* note 158, art. 8 à la p. 190.

<sup>214</sup> Conseil européen de droit de l'environnement, «Commentaire de la Charte mondiale de la nature» *De toute urgence* 16 (décembre 1985) 265 à la p. 273.

<sup>215</sup> Environ 10% de la zone OCDE, par exemple, est maintenant constitué en territoires protégés : les zones marines demeurent toutefois faiblement représentées. *Performances environnementales dans les pays de l'OCDE*, *supra* note 117 aux pp. 24-25.

<sup>216</sup> *Convention sur la protection des zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau*, 2 février 1971, R. T. Can. 1988 n° 9 [ci-après *Convention Ramsar*].

internationale» sur leur territoire<sup>217</sup>, et à coopérer avec les autres États afin de sauvegarder ces réserves naturelles. Des principes communs de conservation et d'utilisation rationnelle des ressources guident l'aménagement de ces aires protégées.

Selon les termes de cette *Convention*, la définition des «zones humides» s'étend à tous les cours d'eau et rivages marins, aux marais, mangroves et lagunes<sup>218</sup>, de sorte que, au nombre des sites Ramsar figurent plusieurs zones côtières et marines. Dans ces zones humides d'importance internationale, les États doivent concilier les politiques d'exploitation des ressources et les principes de conservation en vue d'instaurer des pratiques «d'utilisation rationnelle». À cet égard, il est intéressant de noter que, dans certains pays signataires de la *Convention*, les tribunaux donnent préséance à cet engagement international de conservation sur les projets de développement. La Cour suprême grecque, par exemple, a annulé la décision du gouvernement d'autoriser le développement industriel du delta du Nestos, classé zone humide<sup>219</sup>. Rappelons cependant que les pays demeurent toujours libres de retirer une zone humide de la liste mondiale, en faisant valoir un «intérêt national urgent»<sup>220</sup>.

Pour assurer la protection des ressources de ces zones humides, le Bureau de la *Convention Ramsar* a institué une procédure de surveillance continue, consistant en missions d'expertise et d'inspection des zones désignées<sup>221</sup>. Depuis 1990, le Bureau gère également un fonds de conservation des zones humides pour l'étude et l'amélioration des sites Ramsar, la formation du personnel et la préparation de plans de gestion dans les pays en développement<sup>222</sup>. Ce financement a permis de créer et de restaurer des zones humides désignées en suscitant la participation de nouveaux États. En 1991, par exemple, on dénombrait 517 zones humides d'importance internationale réparties dans 55 pays<sup>223</sup>; trois ans plus tard, en 1994, la *Convention* regroupait 81 États et comptait 654 sites désignés, couvrant plus de 43 millions d'hectares<sup>224</sup>. Considérée comme l'un des premiers traités «modernes» de conservation et le seul à

<sup>217</sup> *Ibid.*, art. 2(4).

<sup>218</sup> «Les zones humides sont des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres». *Ibid.*, art. 1.

<sup>219</sup> C. de Klemm, *Conservation de la diversité biologique et droit international*, Bonn, UICN-Centre de droit de l'environnement, 1991 à la p. 33.

<sup>220</sup> *Convention Ramsar*, *supra* note 216, art. 2(5).

<sup>221</sup> Des amendements aux articles 6 et 7 de la *Convention Ramsar*, entrés en vigueur en 1994, mais appliqués dès 1988, reconnaissent formellement la Conférence des Parties comme organe décisionnel et mettent en place un régime de financement du Bureau de la Convention. Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), *Informaction*, n° 13, 1 à la p. 4; T.J. Davis, dir., *Towards the Wise Use of Wetlands, Report of the Ramsar Convention Wise Use Project*, Ramsar Convention Bureau, 1993.

<sup>222</sup> ACCT, «La Convention de Ramsar», *Informaction* 1 à la p. 5.

<sup>223</sup> De Klemm, *supra* note 219 à la p. 33.

<sup>224</sup> D. Navid, «Histoire juridique de la Convention sur les zones humides : comment réparer les erreurs ou l'importance d'une bonne rédaction juridique» *Ramsar Bulletin* (avril 1994) 1.

protéger un type d'habitat particulier<sup>225</sup>, cette *Convention* contribue directement à sauvegarder des zones côtières, mais aussi à sensibiliser les États et les populations locales à l'importance écologique du maintien de ces écosystèmes, dont la diversité biologique commence à peine à être explorée<sup>226</sup>.

Dans un autre domaine d'intervention, lié plus particulièrement aux aspects culturels et touristiques des zones côtières, la *Convention de l'UNESCO sur le patrimoine mondial, culturel et naturel*<sup>227</sup> permet elle aussi de protéger des aires littorales. Bien que le patrimoine mondial répertorié se compose surtout de sites urbains et centres-villes anciens, la liste de l'UNESCO comprend aussi quatre-vingt-dix sites naturels et seize sites dits mixtes, «où patrimoine naturel et héritage culturel se confondent»<sup>228</sup>. Plusieurs zones côtières ont ainsi acquis un statut de protection à titre d'élément du patrimoine mondial, telles les îles Galapagos d'Équateur et l'île Curieuse des Seychelles. Ce statut contribue considérablement au développement touristique, soulignant la «valeur universelle» et le «caractère exceptionnel» de ces sites<sup>229</sup>. Un fonds de mise en valeur permet d'assurer la conservation et la restauration de certaines aires protégées.

À son tour, ce statut d'aire protégée peut aussi concourir à mettre en échec des projets régionaux de développement économique. Tel fut le cas, par exemple, de l'exploitation hydroélectrique des sites du patrimoine mondial de Tasmanie et de l'État du Queensland, en Australie<sup>230</sup>. Selon la Haute Cour australienne, la *Convention* de l'UNESCO relève de la compétence du gouvernement central et les États doivent assumer une obligation de conservation à l'égard des sites désignés<sup>231</sup>. «As long as a property is included in the World Heritage List» conclut un jugement de la Haute Cour australienne, «the State party in whose territory it is situated is under an international legal duty to protect and preserve it»<sup>232</sup>. À première vue, la conservation de la diversité biologique bénéficie à court terme de ces interventions, mais ces

---

<sup>225</sup> *Ibid.*

<sup>226</sup> J.F. Grassle, P. Laserre, A.D. McIntyre et G.C. Ray, «Marine Biodiversity and Ecosystem Function. A proposal for an International Program of Research» *Biology International* 23 n° spécial (1991) 3.

<sup>227</sup> UNESCO, *La Convention du patrimoine mondial*, France, UNESCO, 1980 (entrée en vigueur : 1975).

<sup>228</sup> M. Batisse, «Convention du Patrimoine : vingt ans après» *Sources Unesco* (juillet 1992) 1 à la p. 7; H. Legendre-De-Koninck, «Les villes du patrimoine mondial : capitales du temps» (1996) 40:111 *Cahiers de géographie du Québec* 365 à la p. 367.

<sup>229</sup> Signataire de la Convention et responsable de son application, le gouvernement central peut s'opposer au développement hydroélectrique des sites du patrimoine. N. Michaux et S. Williams, «Il ne suffit pas d'interdire» (1994) 55 *Sources Unesco* 15 aux pp. 15-16.

<sup>230</sup> *The Commonwealth c. Tasmania* (1983), 158 C.L.R. 1; *Richardson c. Forestry Commission* (1988), 164 C.L.R. 261; *Queensland c. The Commonwealth* (1989), 167 C.L.R. 232; M. Tsamenyi et M. Bedding, «Implementing International Environmental Law in Australia» (1990) 2 *Journal of Environmental Law* à la p. 109 et s.

<sup>231</sup> S. Williams, «La loi qui fit barrage au barrage» *Sources Unesco* 56 (1994) 15 à la p. 15; G.M. Bates, *Environmental Law in Australia*, Londres, Butterworths, 1987 à la p. 36.

<sup>232</sup> Voir G.M. Bates, *Environmental Law in Australia*, *ibid.* à la p. 123; K. Suter, «The UNESCO World Heritage Convention» [1991] *Journal of Planning and Environmental Law* à la p. 13.

politiques centralisatrices peuvent compromettre la coordination de l'ensemble des programmes de protection, alors que la concertation s'impose, particulièrement en milieu côtier.

Un autre programme de l'UNESCO s'intéresse plus directement à la conservation de la diversité biologique. Créé en 1971, ce programme *Homme et Biosphère* met en place un réseau international de réserves de la biosphère pour assurer une surveillance continue des écosystèmes. En 1990, 72 pays participent à ce réseau, constitué de 285 réserves de la biosphère. Celles-ci visent à conserver *in situ* des échantillons représentatifs «du matériel génétique de la planète»<sup>233</sup>, incluant des écosystèmes côtiers. Grâce à leur superficie et à leur mise en réseau, ces zones protégées constituent de véritables unités de conservation. Bien avant la *Convention de Rio*, ce programme de l'UNESCO devra jouer un rôle stratégique dans l'élaboration des biotechnologies, réservoirs de matériel génétique et laboratoires d'information sur l'organisation des écosystèmes<sup>234</sup>. Constituées en aires protégées, ces réserves de la biosphère bénéficient souvent d'une protection juridique efficace en droit interne, notamment grâce au recours aux techniques de zonage.

En droit interne, les États s'appuient également sur un réseau mondial de parcs nationaux et d'aires protégées, conçu au départ pour la protection des écosystèmes terrestres, mais élargi depuis au monde marin et côtier<sup>235</sup>. Originaires d'Amérique du Nord, où l'on retrouve à la fois de vastes étendues inhabitées et un large consensus social en faveur de la conservation des espaces naturels<sup>236</sup>, ces réseaux se sont développés peu à peu depuis le milieu du siècle. Au cours des années, certaines difficultés d'application et de transposition de ces régimes juridiques se sont toutefois avérées considérables, au point de compromettre, dans certains cas, les possibilités de protection.

Le statut de parc national, par exemple, exigeait traditionnellement une absence d'habitation humaine et d'exploitation des ressources<sup>237</sup>, de sorte que les États ont souvent exproprié des populations locales. Ainsi, au Canada, l'aménagement du parc national Forillon, sur le littoral gaspésien, a entraîné l'expropriation de 200 familles<sup>238</sup> et le parc Kouchibouguac, au Nouveau-Brunswick, a été délimité malgré l'opposition d'une partie de la population locale. Établis sur des zones côtières, ces deux parcs visaient à développer le tourisme. Tel fut le cas, également, du parc des

<sup>233</sup> G.B. Ingram, «Le rôle des réserves de la biosphère dans la conservation et l'exploitation des ressources génétiques : les choix sociaux» *Impact : science et société* 158 (1990) à la p. 153.

<sup>234</sup> UNESCO-Programme Homme et Biosphère, «Les réserves de la biosphère» *Nature et Ressources* 19 (avril-juin 1983) à la p. 24.

<sup>235</sup> Le concept international de parc marin, par exemple, est apparu en 1962 lors d'une réunion sur les parcs nationaux. E. L. Hugues, «Environmental Protection in National Marine Parks» (1992) 41 *Revue de droit de l'Université de Nouveau-Brunswick* 41 à la p. 42.

<sup>236</sup> P. Eagles, «Community Values and the Protection of Environmentally Sensitive Areas» *Loisir et société* 8 (1985) 205.

<sup>237</sup> F. Béquette, «Le dilemme des parcs nationaux» *Le Courrier de l'UNESCO* (avril 1994) 27 à la p. 28.

<sup>238</sup> J. Bélanger, «Forillon, les expropriés ont perdu 500 000 dollars» *Le Soleil [de Québec]* (29 mars 1973) 22.

chutes Iguazu au Brésil, du parc Guastopo au Venezuela, et de plusieurs parcs et réserves délimités dans des pays africains<sup>239</sup>. Par suite de l'opposition des populations locales, la création de certains de ces parcs a soulevé la colère<sup>240</sup> parce qu'elle entraînait la destruction d'une partie des réserves de faune<sup>241</sup>.

Les politiques de protection des zones côtières tentent maintenant d'associer les populations locales, leur participation ayant été identifiée comme principal facteur de succès des programmes de protection, comme en témoignent des expériences récentes de création de parcs marins<sup>242</sup>. À la suite de ces constats, par exemple, un projet canadien de parc marin a été abandonné en raison de l'opposition des pêcheurs et aquaculteurs de la Baie de Fundy, lesquels craignaient à la fois les expropriations massives et les effets du tourisme sur la pêche côtière<sup>243</sup>. Au cours des dernières années, les approches conservatrices traditionnelles ont progressivement fait place à des réglementations plus intégratives, où l'on tente de concilier la protection de la diversité biologique et la satisfaction des besoins alimentaires et récréatifs des populations locales. C'est dans cette perspective que plusieurs parcs nationaux africains pratiquent aujourd'hui diverses formes de développement rural intégré, en coopération avec les populations locales<sup>244</sup>. Inséparables des aspects écologiques, les facteurs socioculturels exigent que le droit de la conservation prenne appui sur la culture et l'histoire locales et régionales<sup>245</sup>.

En milieu côtier, les difficultés d'application de ces nouvelles politiques se multiplient. Ainsi, par exemple, les parcs marins exigent des aménagements importants et les zones côtières, traditionnellement très peu aménagées en dehors des

<sup>239</sup> Voir H. Roth, «We all Want the Trees: Resource Conflict in the Tai National Park, Ivory Coast» dans McNeely et Miller, *supra* note 165 à la p. 127.

<sup>240</sup> E. Kempf, *Indigenous Peoples and Protected Areas: The Law of Mother Earth*, Londres, Earthscan, 1994; C. Koffi, «Payer pour des arbres» *Sources Unesco* 39 (juillet 1992) 11 aux pp. 11-12; N.B. Djangrand, «Le parc national de Taï» *Le Courrier de l'UNESCO* 49 (décembre 1996) 44 à la p. 44.

<sup>241</sup> Notamment au Tchad, au Soudan, Togo, Ouganda et Côte d'Ivoire. G. Pontié et M. Baud, «Afrique contemporaine : L'environnement en Afrique» *La documentation française* 161 (janvier-mars 1992) 247 à la p. 250; Roth, *supra* note 239.

<sup>242</sup> Pour avoir associé les populations locales dès le début du projet, on considère que le parc marin de la baie de Fagatele (Samoa) s'avère un succès, alors que le parc marin de La Paguera (Porto Rico) n'a pu être aménagé en raison de l'opposition de la population locale. S. J. Fiske, «Sociocultural Aspects of Establishing Marine Protected Areas» *Ocean & Coastal Management* 17:1 (1992) 25 à la p. 25.

<sup>243</sup> Voir M. Butler, «When you Can't Build Fences: The West Isles Marine Park Proposal» dans Lamson, *supra* note 97, 125 à la p. 134.

<sup>244</sup> G. Child, *Wildlife and People: The Zimbabwean Success*, Harare et New York, Wisdom Foundation, 1995; M. Adisu, P. Croll et J.Z.Z. Matowanyika, dir., *Human and Social Imperatives for Environmental Resource Management in Southern Africa: Proceedings of Round Table Conference*, Harare, UICN, 1995.

<sup>245</sup> Commission sur les pays en développement et les changements de l'environnement planétaire, *Rapport de la Commission sur les pays en développement et les changements de l'environnement planétaire : pour l'amour de la terre*, Ottawa, Méridien-CRDI, 1992 à la p. 113.

ports, s'en trouvent considérablement bouleversées<sup>246</sup>. De plus, les objectifs touristiques et conservationnistes se concilient parfois difficilement, de sorte que certaines espèces et leur habitat se trouvent menacés même dans les aires protégées<sup>247</sup>. Pour minimiser ces impacts, les biologistes proposent la mise en œuvre de programmes d'éducation et de sensibilisation et l'adoption de certaines mesures de contrôle : limite du nombre de visiteurs, dispersion des visiteurs dans les parcs, restrictions d'accès à certaines périodes de l'année<sup>248</sup>. Ils incitent également les États à réserver des superficies de plus en plus grandes pour éviter de fragmenter les aires protégées : une vaste région, disent-ils, porte généralement de nombreuses espèces différentes, particulièrement dans les îles et presqu'îles<sup>249</sup>, mais en mer et sur le littoral, la délimitation d'aires protégées de grande superficie exige la mise en œuvre de nouvelles formes de planification spatiale intégrée et dépend étroitement de la coopération des États côtiers voisins. L'ensemble de ces difficultés a parfois freiné l'aménagement de ces aires protégées comme en témoigne notamment l'expérience canadienne.

La politique canadienne des parcs marins, adoptée en 1987, vise à favoriser la «connaissance et la jouissance des parcs nationaux par le public» en conservant des aires marines représentatives du littoral à l'intention des générations actuelles et futures<sup>250</sup>. Un parc marin doit être aménagé dans chacune des 29 régions naturelles marines avant l'an 2010<sup>251</sup>, mais en 1999, le Canada ne compte encore que trois parcs marins situés en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec. De manière générale, ces parcs sont propriété du gouvernement fédéral, mais les compétences législatives se partagent entre les deux paliers de gouvernement, de sorte que des ententes bilatérales gèrent le contrôle des pollutions, l'aménagement des ressources et la maîtrise des flux touristiques<sup>252</sup>.

En 1994, le gouvernement fédéral restructure et clarifie sa politique des parcs marins, devenus des «aires marines de conservation». La gestion de ces aires marines doit poursuivre un objectif d'utilisation durable des ressources, de sorte que toute

---

<sup>246</sup> OCDE, *Politique du tourisme et tourisme international*, Paris, OCDE, 1989 aux pp. 135-136; M. L. Miller, «The Rise of Coastal and Marine Tourism» *Ocean & Coastal Management* 20 (1993) 181 aux pp. 181-189.

<sup>247</sup> N. Michaux, «Tourisme et nature : le face-à-face» *Sources Unesco* n° 55 (février 1994) 7 à la p. 8.

<sup>248</sup> Landals, «The Bloody Tourists are Ruining the Parks», *Tourism and Environment : Conflict or Harmony?*, Canadian Society of Environmental Biologists Symposium, Calgary, 18-19 mars 1986 [non publié].

<sup>249</sup> L.M. Alexander, «Large Marine Ecosystems. A New Focus for Marine Resource Management» *Marine Policy* 17:3 (1993) à la p. 186.

<sup>250</sup> Cette politique date de 1987. Canada, Environnement Canada, *Politique sur les parcs marins nationaux*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1987 à la p. 5.

<sup>251</sup> Ces régions se distribuent ainsi sur les façades maritimes et celle des Grands Lacs : Atlantique : 10; Pacifique : 5; Arctique : 9 et Grands Lacs : 5. Canada, Ministère du Patrimoine Canadien, *D'un océan à l'autre, plan du réseau des aires marines de conservation du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1995, 108 p.

<sup>252</sup> À ce jour, parmi les provinces côtières, seule la Colombie-Britannique s'est dotée d'un véritable programme de développement d'aires marines protégées.

exploitation des ressources du sous-sol est désormais interdite. La planification et la gestion des parcs marins doivent également prendre en considération «la nature particulière des écosystèmes marins, ouverts, vastes et dynamiques» englobant à la fois le fond marin, le sous-sol et la colonne d'eau<sup>253</sup>. De plus, compte tenu de la complexité des lois et des sphères d'attribution de compétence en milieu marin, la politique répertorie trente-six lois fédérales et vingt lois provinciales et territoriales et le ministère pilote l'adoption d'une nouvelle loi et de nouveaux règlements sur les aires marines de conservation<sup>254</sup>. Cependant, malgré l'ensemble de ces modifications, la planification côtière repose toujours entièrement sur les techniques de zonage. Des activités récréatives et des programmes d'information sont organisés, mais la pêche, la navigation, l'exploitation des ressources et le transport maritime se poursuivent normalement, sous réserve de cette réglementation de zonage.

Malgré la participation des populations locales et la coopération des autorités administratives, l'aménagement d'aires protégées sur le littoral ne suffit pas à protéger la diversité biologique des zones côtières, faute de perspective globale et d'intégration aux diverses activités économiques. De plus, ces aires protégées ont d'abord été conçues pour protéger l'environnement terrestre. Elles ont été transposées en mer sans qu'on tienne réellement compte des particularités maritimes et côtières. Ainsi en va-t-il des techniques de zonage, par exemple, qui perdent de leur efficacité en mer, compte tenu des difficultés de délimiter et d'isoler les différentes zones.

De manière générale, en raison de l'ensemble de ces difficultés et de leurs conséquences économiques, les zones côtières font l'objet de fréquentes réorganisations administratives et réglementaires. Ces modifications témoignent à leur tour de l'inaptitude du droit et des institutions publiques à tenir compte des développements rapides des zones côtières et leurs changements constants<sup>255</sup>. Au plan local, des changements institutionnels et des rajustements structurels peuvent faciliter la mise en œuvre des programmes de gestion intégrée, mais, pour être efficaces, ces programmes doivent représenter l'ensemble des intérêts régionaux.

Les politiques de gestion intégrée des ressources côtières tendent à améliorer ces résultats généraux. Planifiées à une autre échelle, plus globale, ces politiques visent à réduire les écarts entre zones exploitées et zones conservées en harmonisant l'ensemble des activités du littoral; toutefois, ces développements exigent souvent la mise en place de nouveaux réseaux d'information et le recours aux stimulants économiques pour encourager la participation des intervenants<sup>256</sup>.

---

<sup>253</sup> Canada, Ministère du Patrimoine canadien, *Principes directeurs et politiques de gestion*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1994 aux pp. 48-50.

<sup>254</sup> *Ibid.* à la p. 49; P.L. C-48, *Loi concernant les aires marines de conservation*, 1<sup>re</sup> sess., 36<sup>e</sup> Parl., 1998 (1<sup>re</sup> lecture le 11 juin 1998).

<sup>255</sup> Brown et Churchill, *supra* note 1 à la p. 447.

<sup>256</sup> Chung et Hildebrand, *supra* note 4 à la p. 37; O.R. Young, *International Cooperation : Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, Cornell University Press, 1989 à la p. 185.

\* \* \*

Pour les juristes de l'environnement, la mer représente un «fait total», au sens où les sociologues l'entendent : le contrôle des pollutions et la conservation de la diversité biologique y sont totalement interdépendants. L'environnement côtier permet d'illustrer cette interdépendance : la protection des zones côtières est devenue tributaire d'un ensemble d'interventions, à cause de la diversité des sources de pollution et de leur effet de synergie. Le droit de la mer, le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement s'interpénètrent de plus en plus pour assurer le contrôle de ces sources de pollution.

Système de droit continental ancré sur le territoire des États, le droit international de la mer s'est développé à partir du territoire terrestre. L'histoire du droit de la mer est d'ailleurs souvent résumée par le rappel des grandes étapes du recul des «espaces libres» au profit des États côtiers : de la liberté des mers à la souveraineté des États<sup>257</sup>. Ainsi, l'opposition et la conciliation de ces principes marquent l'histoire juridique de la mer, définie comme lieu d'affrontement, «battu par deux vents contraires» : celui du large, porteur des libertés et celui de la terre, porteur des souverainetés<sup>258</sup>. Mais alors que ces principes de liberté et de souveraineté s'opposent en droit de la mer, ils représentent pour l'environnement marin et côtier les deux versants d'une même politique, en l'absence d'interventions concertées. L'un comme l'autre exigent la mise en place de mécanismes de responsabilité et de solidarité.

Parallèlement aux avancées de l'État côtier, le droit de l'environnement et le droit des pêches ont contribué à instaurer certains mécanismes de concertation, dans l'objectif d'une gestion plus prudente. Les associations de protection de l'environnement et les groupes de pression internationaux ont également joué un rôle très important dans le développement des approches globales et écosystémiques. En sensibilisant les populations à l'ensemble des dimensions locales et internationales des problèmes environnementaux, elles ont contribué à l'émergence de nouvelles catégories juridiques<sup>259</sup>, mais cette action collective demeure principalement liée aux problèmes d'environnement terrestre. De manière générale, les océans préoccupent les groupes environnementaux en relation à des problèmes particuliers, tels la survie des baleines, la chasse au phoque ou l'exploration pétrolière<sup>260</sup>. De plus, malgré leur diversité et leur spécificité, les groupes environnementaux ne peuvent suffire à combler les besoins d'éducation du public et d'information générale. Des mécanismes de consultation plus systématiques et institutionnalisés s'avèrent nécessaires.

---

<sup>257</sup> A.L. Springer, *The International Law of Pollution*, London, Quorum Books, 1983 à la p. 31.

<sup>258</sup> *Traité du nouveau droit de la mer*, *supra* note 50 à la p. 220.

<sup>259</sup> Ainsi qu'à leur donner un sens collectif. C. Lafaye et L. Thévenot, «Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature» *Revue française de sociologie* 35 (1993) 495 à la p. 507.

<sup>260</sup> R. Boardman, «Sentinels and Saviours: Canadian Environmental Groups and Ocean Politics» dans Lamson, *supra* note 97 à la p. 265.

Il faut faire encore davantage. Le droit manque de catégories juridiques homogènes pour appréhender les problèmes et proposer des réponses complexes aux questions environnementales<sup>261</sup>. Les qualifications juridiques existantes ne tiennent pas compte de l'ensemble des échanges environnementaux. Au regard du droit, les écosystèmes sont le plus souvent fragmentés en «composantes de l'environnement», de sorte qu'on traite indépendamment l'air, l'eau, la flore et la faune, en milieu maritime comme en milieu terrestre. Certes, quelques catégories nouvelles, les espèces protégées, le patrimoine naturel, par exemple, ont éloigné progressivement le droit de l'environnement du droit privé, mais faute d'intégration à l'ensemble du droit, ces catégories justifient autant de régimes dérogatoires du droit commun. Il en résulte une multiplication de dispositions parallèles, souvent superposées sans cohérence ni transparence. Les catégories juridiques demeurent très étanches et les difficultés de qualification font ressortir leurs difficultés conceptuelles, eu égard à l'appréhension des phénomènes multidimensionnels.

Au plan du discours juridique, cependant, la cohérence est au rendez-vous. Toutes les propositions des organisations internationales, du droit international et des autorités étatiques proclament les mêmes principes fondamentaux, en matière de contrôle des polluants comme en matière d'aménagement des zones côtières. À répéter ainsi les mêmes principes «généreux et généraux», le droit perd-il en crédibilité?<sup>262</sup>. Ces affirmations de principes jouent-elles au contraire un rôle plus actif de sensibilisation au plan international? De fait, force est de constater que ces principes orientent les négociations et président toujours à la conclusion des protocoles et des programmes d'action. En ce sens, malgré l'absence de définition juridique de ces principes, leur affirmation précède souvent l'élaboration de normes plus précises. Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'aménagement intégré des ressources maritimes et côtières.

Le principe de précaution, la prise en considération des risques et de l'interdépendance des milieux récepteurs réclament de plus en plus la mise en œuvre de planifications stratégiques et de politiques intégrées, accompagnée d'une véritable coordination des interventions. Aussi la protection des zones côtières se conçoit-elle de plus en plus souvent à l'échelle régionale, moyennant concertation et intégration des politiques publiques. Cette opération doit tenir compte d'un ensemble de variables maritimes et côtières, et mettre en place des régimes concertés d'exploitation des ressources et de protection de l'environnement. L'ensemble de ces exigences pose un grand défi au droit : celui d'assurer à la fois la prévention, la protection et la planification des activités dans les zones côtières.

---

<sup>261</sup> P. Lascoumes, «Le droit de l'environnement» *Cahiers français* n° 250 (1991) 61 à la p. 63.

<sup>262</sup> T. Bréhier, «Le Conseil d'État critique la logorrhée législative et réglementaire» *Le Monde [de Paris]* (21 mai 1992) 7.

De ce fait, les régimes juridiques s'ouvrent aux autres disciplines pour intégrer les dimensions du politique, du droit et de l'aménagement, et ces changements de perspective affectent aussi bien le droit international que l'ensemble des États. L'apport des États en développement à l'élaboration de ce droit international est cependant demeuré jusqu'à présent marginal. Dans l'élaboration des textes internationaux relatifs à la protection des zones côtières, comme dans l'ensemble du droit international de l'environnement, les apports de droit comparé provenant des pays en développement sont très rares. Ces États ont certes obtenu la reconnaissance de leurs responsabilités différenciées, de même que la constitution de nouvelles sources de financement pour mettre en œuvre les conventions internationales, mais les textes juridiques ne traduisent pas les préoccupations des États en développement, notamment en matière d'équité et de justice sociale. Malgré les diverses approches retenues, la gestion des zones côtières n'a pas, jusqu'à maintenant, contribué à développer des avenues innovatrices pour accroître la participation de ces États à l'élaboration du droit international de l'environnement.

Le principe de précaution, la prise en considération des risques et de l'interdépendance des milieux récepteurs réclament de plus en plus la mise en œuvre de planifications stratégiques et de politiques intégrées, accompagnées d'une véritable coordination des interventions. Aussi la protection des zones côtières se conçoit-elle de plus en plus souvent à l'échelle régionale, moyennant concertation et intégration des politiques publiques. Cette opération doit tenir compte d'un ensemble de variables maritimes et côtières, et mettre en place des régimes concertés d'exploitation des ressources et de protection de l'environnement. L'ensemble de ces exigences pose un grand défi au droit : celui d'assurer à la fois la prévention, la protection et la planification des activités dans les zones côtières. De ce fait, les régimes juridiques s'ouvrent aux autres disciplines pour intégrer les dimensions du politique, du droit et de l'aménagement<sup>263</sup>, et ces changements de perspective affectent aussi bien le droit international que l'ensemble des États.

L'apport des États en développement à l'élaboration de ce droit international est cependant demeuré jusqu'à présent marginal. Dans l'élaboration des textes internationaux relatifs à la protection des zones côtières, comme dans l'ensemble du droit international de l'environnement, les apports de droit comparé provenant des pays en développement sont très rares. Ces États ont certes obtenu la reconnaissance de leurs responsabilités différenciées, de même que la constitution de nouvelles sources de financement pour mettre en œuvre les conventions internationales, mais les textes juridiques ne traduisent pas les préoccupations des États en développement, notamment en matière d'équité et de justice sociale. Malgré les diverses approches retenues, la gestion des zones côtières n'a pas, jusqu'à maintenant, contribué à développer des avenues innovatrices pour accroître la participation de ces États à l'élaboration du droit international de l'environnement.

---

<sup>263</sup> D.M. Johnston, «Systemic Environmental Damage: the Challenge to International Law and Organization» (1985) 12 *Syr. J. Int'l L. Com.* 255 aux pp. 269-270.