

DE LONDRES À MONTEGO BAY: LA PROTECTION ET LA PRÉSERVATION DU MILIEU MARIN

Jean Angrand, département de Science politique, Université Laurentienne, Sudbury

RÉSUMÉ

La mer a toujours joué un rôle important dans l'histoire de l'humanité. Dans l'Antiquité, les peuples ont souvent préféré vivre près des côtes. C'est par la mer que les échanges commerciaux se sont développés. C'est encore par la mer que les hommes venus de régions différentes ont pu entrer en contact les uns avec les autres.

La mer remplit différentes fonctions essentielles. Elle assure les déplacements et favorise le commerce international. Elle est une source de richesses biologiques, énergétiques, végétales et minérales, pense-t-on, inépuisables. Elle remplit une troisième fonction qui est inextricablement liée aux deux premières, surtout à cause des progrès de la technologie : elle est souvent considérée comme la poubelle de l'humanité, ce qui entraîne une pollution considérable du milieu marin dont les conséquences sont de plus en plus graves.

Des efforts plus ou moins appréciables ont été faits dans le passé. Il s'agit, ici, de voir dans quelle mesure ces efforts ont contribué à un environnement plus sain du milieu marin. Les Conventions de Genève de 1958 sur le droit de la mer, l'accord de l'Antarctique de 1959, les Conventions de Bruxelles de 1969 concernant la pollution ainsi que d'autres traités internationaux retiendront notre attention dans un premier temps. En outre, il convient de voir si, dans le nouveau droit de la mer issu de l'accord de Montego Bay de 1982, les préoccupations environnementales occupent toute la place qu'elles méritent.

ABSTRACT

The ocean has always played an important role in the history of humanity. From time immemorial, man has often preferred to live near coastlines. Commercial trade developed from ocean travel. It was also through sea travel that people from different regions were able to come into contact with one another.

The sea has different essential functions. It ensures travel and favors international trade. It is believed to be an inexhaustible source of living and non-living resources. It also has a third function which is inextricably tied to the first two, mainly because of technological progress: it is often considered humanity's dumpster which results in considerable pollution of the marine environment whose consequences are becoming more and more severe.

In the past, more or less appreciable efforts have been made. What remains to be seen is whether or not these efforts have contributed to a healthier marine environment. The Geneva Conventions of 1958 on the Law of the Sea, the Antarctica Convention of 1959, the Brussels Conventions of 1969 concerning pollution as well as other international treaties will be our primary focus of attention. Furthermore, it remains to be seen if environmental preoccupations hold the important status they deserve in the new Law of the Sea born of the 1982 Montego Bay Convention.

INTRODUCTION

Au cours de ces dernières années, les préoccupations liées à l'environnement deviennent de plus en plus grandes¹. Pour des raisons économiques, industrielles et démographiques, la nature ne cesse de se détériorer. La prise de conscience de ce phénomène à caractère multidimensionnel se manifeste à travers la mise sur pied de divers groupes, associations, commissions, réunions et conférences qui se sont penchés sur la question. Cependant, cette prise de conscience n'est pas toujours suivie

¹ La protection de l'environnement est un thème aux dimensions multiples. Parmi les nombreux articles et ouvrages qui lui sont consacrés, mentionnons, par exemple, OCDE, *L'image et l'environnement: vue d'ensemble des politiques*, Paris, OCDE, 1990, ainsi que Alexandre Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Éditions Pédone, 1989.

d'actes concrets de la part des différents gouvernements. Dans ce domaine, comme dans bien d'autres d'ailleurs, il y a un fossé entre le dire et le faire.

Parmi les espaces qui sont l'objet d'une forte pollution, il convient de mentionner l'espace maritime. La mer a, depuis longtemps déjà, rempli le rôle de poubelle de l'humanité. Au cours de ces dernières années, les conséquences socio-économiques découlant de la pollution sont de plus en plus néfastes. Par exemple, l'époque où les richesses biologiques de la mer étaient considérées comme inépuisables est bien révolue. En outre, grâce au progrès technique, le tonnage des bateaux transportant des hydrocarbures et d'autres produits à caractère nocif est plus élevé que par le passé, de telle sorte que les accidents susceptibles de se produire ou qui se sont déjà produits ont des effets parfois tragiques. Ajoutons à cela l'extraction du pétrole et du gaz naturel du plateau continental qui augmente encore les dangers de pollution. Il en est de même de l'immersion de déchets radioactifs ou du rejet en mer de produits toxiques². Ainsi, la pollution, qu'elle soit pélagique ou tellurique, qu'elle soit volontaire ou accidentelle, ne cesse d'inquiéter.

La protection du milieu marin s'impose donc et rien ne devrait être négligé pour éviter que les catastrophes que nous avons connues dans le passé ne se reproduisent. Cependant, pour atteindre cet objectif, il y a beaucoup de choses à faire. L'approche politico-juridique à l'environnement, surtout en ce qui concerne l'espace maritime, demeure insuffisamment développée en dépit de la dynamique qu'elle comporte¹³. Notre analyse portera sur l'accord de Montego Bay sur le nouveau droit de la mer, accord signé en décembre 1982 après de nombreuses années de négociations⁴. Toute la partie VII de la Convention, soit les articles 192 à 237, porte sur la

² Evdokia Moïse, «La réglementation internationale en matière de déchets radioactifs et toxiques - Convergences et divergences», *BDM*, n° 47, 1991, p. 10-29; Charles Rousseau, «Prévention de la pollution marine d'origine nucléaire», *RGDIP*, XCVII, 1, 1993, p.131.

³ J. Combeau, *Le droit international de la mer*, Collection Que sais-je?, Paris, PUF, 1985; Daniel Bardonnnet et Michel Virally, *Le nouveau droit international de la mer*, Paris, Éditions Pédone, 1983.

⁴ Tullio Treves, «L'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et les conditions de son universalisme», *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 849-863 ainsi que Tullio Treves, «Réflexions sur quelques conséquences de l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies», *AFDI*, XL, 1994, p.850-873.

protection et la préservation du milieu marin. Mais l'accord de Montego Bay n'est pas sorti du néant. Il est le résultat de maints efforts antérieurs. C'est pourquoi, dans un premier temps, il convient d'analyser les mesures qui ont été adoptées en fonction de certaines situations parfois critiques, parfois imprévisibles. Ces mesures ont contribué à frayer la voie qui a permis d'aboutir à la Convention de 1982. Dans un deuxième temps, nous tenterons de faire ressortir les grandes lignes de l'accord tandis qu'en conclusion nous nous interrogerons sur la nature de la situation qui prévaut depuis 1982.

1. ÉVOLUTION DE LA PROTECTION DU MILIEU MARIN

L'Histoire, quand elle se met en branle, va parfois plus vite que les hommes et les observateurs politiques qui n'arrivent pas à saisir certains événements politiques dans toute leur ampleur. Il arrive souvent que la technique devance le droit provoquant ainsi des situations nouvelles auxquelles il faut apporter des réponses nouvelles. Ainsi, le juriste peut se trouver devant une absence de règles, donc démuni devant les situations nouvelles provoquées par la technique. Le défi de cette fin de siècle est de savoir gérer ou tout au moins faire face à l'imprévisible⁵.

Avant 1960, les questions concernant la pollution ne mobilisaient pas les esprits. Pourtant, la mer recevait des quantités considérables de déchets venant soit des bateaux, soit d'autres sources. Cependant, le danger n'était pas très perceptible. Aussi les efforts pour remédier à la situation étaient-ils timides. Pourtant, certains pays manifestaient déjà une certaine inquiétude. Une conférence internationale est convoquée à Londres en 1954 afin d'éviter la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures. La Convention de Londres s'est vite révélée inadéquate en dépit des amendements dont elle a été l'objet. Certes, le rejet des hydrocarbures est interdit mais les exceptions sont si nombreuses que la règle se trouve vidée de son contenu. Il est dit, par exemple, «qu'un navire peut effectuer des rejets à condition de faire route et de ne pas rejeter plus de 60 litres par mille,

⁵ L'incertitude caractérise cette fin de siècle. Rien ne peut être considéré comme immuable. Cette problématique est soulevée dans de nombreux ouvrages notamment à caractère géopolitique. Par exemple, Pierre M. Gallois, *Géopolitique - Les voies de la puissance*, Paris, Plon, 1990, p.107-140 et Paul Kennedy, *Préparer le XXI^e siècle*, Paris, Jacob, 1994, p.123-152.

tandis que l'opération doit s'effectuer le plus loin possible des côtes»⁶. L'équation quantité/trajet est l'un des éléments pris en considération non pas, bien sûr, pour appliquer une politique d'interdiction mais plutôt une politique de tolérance.

La compétence de l'État du pavillon reste prépondérante. Aucune entorse sérieuse ne lui est portée et sa finalité est, avant toutes choses, de garantir à ses navires la possibilité de naviguer avec le minimum d'entraves sous les cieux les plus éloignés et sur les espaces les plus étendus. Aussi l'objectif n'est donc pas d'interdire mais plutôt de contrôler simplement la pollution.

En février 1958, la première Conférence sur le droit de la mer se réunit. Quatre conventions sont adoptées: une convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, une convention sur la haute mer, une convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et une convention sur le plateau continental⁷. Certes, il est stipulé, notamment dans la convention sur la haute mer, que les États sont tenus d'édicter des règles visant à éviter la pollution des mers par les hydrocarbures. Il faut cependant admettre que les préoccupations environnementales n'occupent pas alors de place importante. En outre, il est recommandé que l'Agence internationale de l'énergie atomique puisse poursuivre des études et prendre les mesures qui s'imposent pour aider les États à réglementer la décharge ou l'immersion de matériaux. Cette mesure est critiquée par certains États qui estiment que la Conférence s'est dessaisie de questions pourtant concrètes pour les confier à une organisation qui, à l'époque, n'est pas bien vue notamment par les pays de l'Europe de l'Est.

Il faut, malgré tout, souligner certains progrès. Grâce à cette conférence, le droit de la mer, jusqu'ici coutumier, se transforme en un droit codifié. Mais ayant fait preuve de trop de timidité, il n'est pas étonnant, dès lors, que certains spécialistes du droit international aient vite fait ressortir son caractère d'obsolescence. Cette Convention de 1958 a une portée plutôt générale. Mais cela n'a pas empêché la conclusion d'accords spécifiques ou à

⁶ E. Langavant, *Droit de la mer, Tome 1: Cadre institutionnel et milieu marin (océanologie-pollution)*, Paris, Éditions Cujas, 1979, p. 138.

⁷ Ces conventions ont été remplacées par celle de Montego Bay en 1982. Les règles codifiées à Genève en 1958-1960 sont remises en question à cause des changements fondamentaux qui se sont produits dans le domaine maritime.

caractère régional, accords qui ouvrent de nouvelles perspectives.

À cet égard, il convient de mentionner le Traité de l'Antarctique signé à Washington en décembre 1959 et entré en vigueur en juin 1961⁸. Les principes à la base de ce traité sont la liberté de recherche scientifique et l'interdiction de toute activité non pacifique. Cet accord a un caractère conservateur dans la mesure où il prône d'éviter à tout prix les conflits qui peuvent émaner de revendications territoriales. En outre, un cadre de coopération est établi, cadre qui est le résultat de la volonté réelle manifestée par les États-parties. Même si, au début, l'aspect environnemental n'occupe pas de place privilégiée, des mesures concrètes sont prises telles que l'interdiction des explosions nucléaires, des mesures militaires, l'élimination des déchets radioactifs de cette zone. D'ailleurs le traité de Washington est complété par d'autres accords conclus quelques années plus tard⁹. Il s'agit de l'accord de Londres de 1972 concernant la protection des phoques de l'Antarctique, l'accord de Canberra de 1980 relatif à la faune et à la flore et l'accord de Wellington de 1988 contre l'exploitation des ressources minérales¹⁰. Ce dernier accord a été l'objet de négociations extrêmement dures et de nombreuses difficultés ont été soulevées d'autant plus qu'on n'était pas loin de la date de révision possible de l'accord de Washington. L'effort de négociation de l'accord de Wellington n'a pas été inutile même s'il n'est jamais entré en vigueur. Trois ans plus tard, grâce à l'accord de Madrid d'octobre 1991, un moratoire de cinquante ans est prévu, moratoire qui ne peut être levé que par le consentement unanime des parties consultatives. Cet accord de Madrid, contrairement à celui de Wellington, consiste non pas à définir les réglementations concernant les activités minières mais plutôt à les bannir tout simplement. Cette prise de position plus radicale s'explique par un amalgame de facteurs: le poids de l'opinion publique et les événements graves qui se sont produits comme, par exemple, le naufrage d'un bateau argentin près de la base américaine de Palmer en janvier 1989 et la catastrophe de l'*Exxon Valdez* en mars de la même année le long des côtes de

⁸ Voir texte du traité dans Organisation des Nations Unies, *Recueil des traités*, New York, Nations Unies, 1961.

⁹ Alain Gandolfi, *Le système antarctique*, Collection Que sais-je?, Paris, PUF, 1989.

¹⁰ Sur l'accord de Wellington, voir, par exemple, Josyane Couratier, «Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique (Wellington, 2 juin 1988)», *AFDI*, XXXIV, 1988, pp. 764-785.

l'Alaska¹¹. Ces différentes conventions sur l'Antarctique méritent d'être soulignées. Aujourd'hui, des difficultés subsistent encore. Cependant, elles constituent un effort pour la protection d'une zone de très grande fragilité dont la conquête n'est plus considérée comme inutile étant donné qu'elle attire la convoitise d'acteurs de plus en plus nombreux.

Il y a des événements qui se produisent et qui ont un impact considérable dans des domaines qui n'étaient pas l'objet de préoccupations de ceux qui ont pris l'initiative de les déclencher. L'accord de Moscou de 1963 en est un exemple¹². Cet accord interdit les essais nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau. À cause de ce dernier point, cet accord nécessite quelques remarques. C'est une convention internationale qui engage à l'accord, certes, seulement les États-parties, c'est-à-dire ceux qui l'ont ratifiée ou ceux qui, par la suite, y ont adhéré. Cependant, il a un impact de plus en plus grand. Il édicte une obligation égale à tous les membres qui sont de plus en plus nombreux. Cette obligation consiste à ne pas faire d'essais nucléaires dans les zones mentionnées. La finalité poursuivie à l'époque est le désarmement ou le contrôle des armements et non la recherche d'un meilleur environnement marin. C'est l'époque de la guerre froide, caractérisée d'une part par une course effrénée aux armements, d'autre part par la prise de conscience de plus en plus nette de la nécessité de favoriser la coexistence pacifique et de contrôler cette course qui fait des bonds considérables non seulement sur le plan quantitatif mais aussi qualitatif. Cet accord comporte de graves lacunes. Mais sur le plan de l'environnement, il a un aspect positif dans la mesure où il constitue un pas important dans la voie de la non-nucléarisation de certaines zones maritimes. D'ailleurs, d'autres accords de ce genre ont été conclus, accords à portée générale comme celui sur le fond des mers et des océans en 1971 ou à portée régionale comme celui de Tlateloco en 1967 concernant les États d'Amérique latine ou celui de Rarotonga en 1985 sur la dénucléarisation du Pacifique Sud¹³.

¹¹ Jean-Pierre Puissochet, «Le protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (Madrid, 4 octobre 1991)», *AFDI*, XXXVII, 1991, p. 755-773.

¹² Voir Organisation des Nations Unies, *Recueil des traités*, New York, Nations Unies, 1963.

¹³ À ce sujet, voir Sandra Szurek, «De Rarotonga à Bangkok et Pelindaba B., Notes sur les traités constitutifs de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires», *AFDI*, LII, 1996, p.164-186.

Directement ou indirectement, des efforts sont faits afin de protéger ou de préserver le milieu marin. Cependant, il y a des hésitations et même des réticences. La mer est toujours considérée comme moyen de communication. C'est par la mer que les contacts se sont faits, que le commerce s'est développé, que les grands déplacements se sont effectués. Conséquemment, l'État du pavillon a toujours joui d'une grande prépondérance. Nombreux sont ceux qui ne veulent pas remettre en question les privilèges qui ont été accordés à l'État du pavillon. Pourtant le monde change. Mais en dépit des changements, les initiateurs se laissent souvent dépasser par les événements, qui par la suite, constituent l'élément déclencheur qui les pousse à agir. Pris de court, ils sont obligés de réagir promptement. À cet égard, le naufrage du *Torrey Canyon* constitue l'élément déclencheur.

En effet, en mars 1967, fait naufrage le *Torrey Canyon*, pétrolier battant pavillon libérien, qui transporte une cargaison de 120 000 tonnes de pétrole brut. Cet accident provoque la pollution durable sur de nombreuses longueurs des côtes britanniques et françaises (250 km pour la Grande-Bretagne et 100 km pour la France). Les dommages sont considérables et surtout imprévisibles. La réponse du Royaume-Uni ne se fait pas attendre. Compte tenu des conséquences environnementales de plus en plus graves, l'Aviation britannique bombarde le bateau. Des questions sont soulevées au sujet de l'aspect licite ou illicite de cet acte. En effet, les autorités britanniques, très attachées à la sacro-sainte loi du pavillon vont la violer. Cette action devient licite avec une justification *a posteriori* dans la mesure où elle est considérée non pas contre un bateau battant pavillon étranger mais plutôt contre une épave brisée sur les rochers en train de causer de graves dégâts aux États du littoral.

Quoiqu'il en soit, l'incident du *Torrey Canyon* met en lumière le vide juridique dans le domaine du droit de l'environnement maritime ce qui ne manque pas d'entraîner des conséquences. On s'est trouvé devant une absence de droit. La Convention de Bruxelles tente de combler les lacunes. En somme, deux conventions sont adoptées en novembre 1969. L'une est de droit public qui prend une nouvelle orientation en portant atteinte non seulement au principe du respect des prérogatives de la loi du pavillon mais aussi au principe de la liberté du droit de la mer en tant que tel. Désormais, l'État côtier, avec des limites, peut intervenir en haute mer en cas d'accident pouvant entraîner la pollution ou pour prévenir toute pollution susceptible de se produire. Les mesures prises peuvent aller jusqu'à la destruction du

bâtiment. L'action prise par le Royaume-Uni contre le *Torrey Canyon* est ainsi justifiée. Cependant, des précautions sont prises, puisque l'État côtier ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire. Mais, le fait que l'État côtier ait la possibilité de prendre des actions même sur des bateaux battant pavillon des États non parties à l'accord est d'une grande importance, puisqu'allant, dans une certaine mesure, à l'encontre de la règle *inter alias acta*, règle unanimement admise en droit international.

La seconde convention est de droit privé et concerne la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. À ce sujet, une indemnisation est prévue et d'ailleurs, deux ans plus tard, est créé le *Fonds international d'indemnisation* (FII) afin de compléter celui prévu ou mis en place par la Convention de 1969¹⁴. En dépit de ces efforts, certains États ne sont pas satisfaits. Ils réclament une plus grande juridiction ou parfois même une juridiction exclusive. C'est le cas du Canada qui a toujours manifesté des inquiétudes à ce sujet. Si l'Europe a connu l'incident du *Torrey Canyon*, le Canada a connu celui du *Arrow* dans la baie de Chebabouctou en Nouvelle-Écosse. En outre, les préoccupations canadiennes au sujet de l'Arctique, région caractérisée par un écosystème fragile, poussent le gouvernement canadien à prendre des mesures considérées par certains États comme unilatérales¹⁵.

¹⁴ Sur cette question, Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Navigation, pollution: convention internationale portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, Ottawa, 1991. Également, Chao Wu, *La pollution du fait du transport maritime des hydrocarbures. Responsabilité et indemnisation des dommages*, Paris, Éditions Pedone, 1995, ainsi que Martine Rémont-Gouilloud, «Quel avenir pour la convention de Bruxelles sur l'indemnisation des marées noires?» *DMF*, no 527, mai 1993, p. 260-277.

¹⁵ Le Canada a toujours accordé une grande importance aux négociations concernant le droit de la mer. Contrairement à l'idée généralement admise que ce sont les États en voie de développement qui ont procédé à une remise en question du droit de la mer traditionnel, il est l'un des États industrialisés qui a prôné l'adoption de principes nouveaux. À cet effet, Clyde Sanger, *Ordering the Oceans - The Making of the Law of the Sea*, Toronto, University of Toronto Press, 1987; Elizabeth Riddell-Dixon, *Canada and the International Seabed - Domestic Interests and External Constraints*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1989; Donald McRae and Gordon Munro (eds.), *Canadian Oceans Policy - National Strategies and the New Law of the Sea*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1989; Donat Pharand, *The Law of the Sea of the Arctic with*

La convention de droit public avait un caractère limité puisque touchant uniquement la pollution par les hydrocarbures. Cette lacune est comblée par la Convention de Londres de 1973 qui a un caractère plus large puisque s'étendant à la pollution par d'autres substances.

Ainsi, en quelques années, les questions de pollution constituent une préoccupation des instances nationales comme des instances internationales. À l'initiative des Nations Unies, se déroule à Stockholm, en juin 1972, l'une des plus importantes conférences sur l'environnement, conférence à laquelle participent plus de 130 États. Cette conférence ne se préoccupe pas uniquement de questions concernant l'environnement maritime. Cependant, la déclaration de Stockholm sur l'environnement (un préambule et 26 articles) demeure une source d'inspiration pour la communauté internationale. Il s'ensuit des résultats concrets comme la création d'un Fonds à caractère volontaire en vue de financer certains programmes en plus de la recherche et la création du *Programme des Nations Unies pour l'environnement* (PNUE) qui n'est pas une organisation internationale mais plutôt un organe subsidiaire chargé de la mise en oeuvre du programme d'action. Cependant, cette déclaration n'a aucune valeur normative donc elle est dépourvue de force juridique. Néanmoins adoptée à l'unanimité - seule la Chine s'est abstenue - elle reste d'un poids considérable et quelques-uns des principes qui touchent le milieu marin méritent d'être soulignés: «Les États doivent prendre toutes les mesures possibles pour empêcher la pollution des mers par des substances qui risquent de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques et à la vie des organismes marins, de porter atteinte aux agréments naturels ou de nuire à d'autres utilisations légitimes de la mer»¹⁶. Cette incitation à coopérer dans de nombreux domaines pousse les États à adopter de nombreuses conventions internationales ou régionales comme, par exemple, la convention de Barcelone de 1976 pour la protection de la mer Méditerranée, celle du Koweït de 1978 pour le Golfe arabo-persique, d'Abidjan de 1981 pour les régions de l'ouest et du centre de l'Afrique ou encore de Cartagena de Indias de 1983 concernant la mer des Caraïbes ou de Nouméa de 1986 relative au Pacifique Sud.

Special Reference to Canada, Ottawa, University of Ottawa Press, 1973.

¹⁶ *Principe VII* adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm aussi appelée *Déclaration de Stockholm*. Voir Organisation des Nations Unies, *Documents*, Conf. 48-14, 1972, p. 3-6.

L'une des conséquences directes de la Conférence de Stockholm est aussi la Convention de Londres de novembre 1972 qui prône l'interdiction de déversement de produits nocifs dans la mer et encourage les États à coopérer et à prendre des mesures pour la répression des actes contraires à l'accord. Dès lors, des listes sont établies sur lesquelles se trouvent d'une part les produits dont l'immersion est interdite à cause de leur caractère nocif et d'autre part, les produits qui doivent faire l'objet de contrôle, c'est-à-dire soumis à un permis spécial ou à un permis général. Enfin, la pollution due à l'exploitation *offshore* fait l'objet d'une convention signée, toujours à Londres, en décembre 1976.

Il n'est pas question de passer en revue toutes les conventions qui ont été conclues au sujet de la protection du milieu marin. Elles sont légion. L'objectif est de montrer qu'entre les années 1950 et 1960, les problèmes de pollution marine attiraient peu l'attention. Il en va différemment à partir des années 1960 et ce, pour toutes sortes de raisons économiques, technologiques et scientifiques. Il y a aussi une prise de conscience aiguë à cause de nombreux incidents qui se sont produits¹⁷. Il y a de plus en plus de conventions et de règles qui sont élaborées. Mais certaines sont encore timides. Elles sont aussi éparées, ce qui ne peut qu'en diminuer l'efficacité. Il n'y a pas encore de corpus de règles bien défini même si on peut parler de la mise en place progressive d'un droit de prévention, de concertation et de responsabilité.

À la faveur de ces bouleversements, le droit international classique de la mer est contesté. Un nouveau droit de la mer s'élabore. Aux Nations Unies, la déclaration d'Arvid Pardo¹⁸, en 1967, au sujet des ressources de la mer qui doivent être considérées comme «patrimoine commun de l'humanité» a un écho considérable. Des négociations ont lieu, négociations qui sont longues et difficiles puisqu'elles durent près de dix ans. Elles aboutissent à la Convention de 1982 qui tente de couvrir tous les aspects du

¹⁷ Les pétroliers *Torrey Canyon*, *Arrow* et *Amoco Cadiz* ont respectivement fait naufrage, l'un au large des côtes françaises et britanniques en 1967, l'autre au large des côtes canadiennes de la Nouvelle-Écosse en 1968 et le dernier au large des côtes françaises de la Bretagne en 1978. A. Raulin, «L'épopée judiciaire de l'Amoco Cadiz», *JDI*, n° 1, 1993, p. 41-96; Martine Rémond-Gouilloud, «Les mers au péril des naufrages» dans Michel et Calliope Baud et Mohamed Larbi Bouguerra (s. la dir.), *L'état de l'environnement dans le monde*, Paris, Éditions La découverte, 1993.

¹⁸ Arvid Pardo, ambassadeur de Malte aux Nations Unies.

droit de la mer. Cette nouvelle convention, entrée en vigueur en 1994, contient-elle des dispositions adéquates en ce qui concerne la préservation du milieu marin?

2. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DE 1982 SUR LA PROTECTION ET LA PRÉSERVATION DU MILIEU MARIN

La partie XII de la Convention consacrée à la préservation du milieu marin est le résultat d'efforts antérieurs en réponse au contexte politico-diplomatique de l'époque, aux revendications des pays du tiers-monde, aux inquiétudes des pays industrialisés. Ainsi, certaines mesures nationales prises par certains États et les différentes conventions adoptées jusqu'ici sont intégrées dans le nouveau texte. C'est pourquoi les préoccupations environnementales se retrouvent non seulement dans cette partie XII de la Convention mais aussi dans différentes autres parties de l'accord¹⁹.

Dans la première partie de l'accord, c'est-à-dire à l'article 1 consacré à l'emploi des termes, trois définitions qu'on retrouve aux alinéas 4, 5a et 5b du paragraphe 1 touchent au domaine de la pollution. En ce qui concerne la mer territoriale, l'État côtier exerce sa souveraineté sur cette partie de la mer, sur l'espace aérien la surplombant, sur le fond de cette mer et son sous-sol. Cette souveraineté s'étend à tous les domaines y compris la protection du milieu marin. Cependant, l'État côtier ne peut déroger au principe du passage inoffensif. Le respect de ce principe ne constitue pas pour autant une limite à la protection de l'environnement. Il est en effet stipulé à l'article 19, paragraphe 2h, que le passage d'un navire étranger est considéré comme portant atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier, si dans la mer territoriale, ce navire se livre à certaines activités dont la «pollution délibérée et grave». C'est pourquoi l'État côtier peut adopter des règlements relatifs au passage inoffensif tout en tenant compte, bien sûr, des dispositions de la Convention et des autres règles de droit international. Ces règlements concernent des questions comme la conservation des ressources biologiques

¹⁹ Voir Convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 dans Organisation des Nations Unies, *Documents*, Conf. 62-122, 1982.

de la mer, la préservation de l'environnement de l'État côtier et la prévention, réduction et maîtrise de la pollution (art. 21, par. 1).

Même si l'État côtier a des obligations en ce qui concerne le passage inoffensif, la responsabilité première en matière de protection du milieu marin lui revient. Qu'il s'agisse de navires-citernes, de navires à propulsion nucléaire ou de navires transportant des matières radioactives ou autres substances intrinsèquement dangereuses, l'État côtier, par souci de protection ou pour éviter certains dangers, peut prendre les mesures qui s'imposent comme par exemple, désigner les voies de circulation que ces navires doivent emprunter tout en tenant compte de certaines considérations. À noter enfin que l'État côtier ne doit pas exercer de juridiction pénale en ce qui concerne les navires marchands ou les navires d'État utilisés à des fins commerciales sauf si les conséquences de l'infraction s'étendent à l'État côtier.

Alors que l'État côtier, conformément aux dispositions de la Convention, a juridiction dans la zone économique exclusive en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin²⁰, il dispose aussi de droits souverains pour tout ce qui touche l'exploration, l'exploitation, la conservation et la question des ressources biologiques et non biologiques et d'autres activités connexes (art. 56). Souci de conservation, impératif de développement, lutte contre les abus de la pêche hauturière, tels sont les quelques principes qui sont à la base de la création de cette nouvelle «zone économique exclusive» qui jusque-là, faisait partie de la haute mer, donc soumise à un régime de liberté totale. La finalité est avant tout d'ordre économique. À cause de la loi de la rareté qui affecte aussi les produits de la pêche, il n'est pas question d'accepter la poursuite de la surpêche hauturière même s'il faut restreindre la liberté qui est l'un des principes de base du droit international classique. La zone économique exclusive est le résultat de toute cette nouvelle tendance et l'État côtier veille en priorité à ce que ses objectifs à caractère économique soient atteints. Mais ces derniers ne peuvent être atteints sans la protection du milieu marin contre la pollution qui peut avoir des effets nocifs sur ces ressources convoitées. Le fondement du droit de protection réside donc dans le droit souverain dont dispose l'État côtier en ce qui concerne l'exploration, l'exploitation et la gestion des ressources.

²⁰ Francisco Orrego Vicuña, «La zone économique exclusive: régime et nature juridique dans le droit international» dans Académie de droit international, *Recueil des cours*, IV, 1986, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p.9-170.

L'État côtier exerce des droits souverains sur le plateau continental toujours en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles²¹. Il a le droit de prendre des mesures pour la réduction et la maîtrise de la pollution par les pipelines mais l'État côtier ne peut entraver la pose ou l'entretien des câbles et des pipelines. Il y a ici deux principes qui peuvent paraître en contradiction: le premier concerne la liberté, la non-entrave aux différentes activités, le deuxième est le souci de protection. Ces objectifs d'apparence contradictoire peuvent être conciliés dans l'intérêt des uns et des autres.

En ce qui concerne la «Zone» c'est-à-dire, les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale, il convient de prendre des mesures pour protéger le milieu marin. Et ce sera le rôle de l'Autorité internationale des fonds marins qui détient les pouvoirs qui lui sont confiés par la Convention. Disposant de la personnalité juridique internationale, «l'Autorité» peut adopter des règles, règlements et procédures afin de prévenir, de réduire et de maîtriser la pollution dans la zone, éviter toute perturbation écologique et protéger le milieu des effets de certaines activités comme, par exemple, le forage, le dragage, l'excavation et l'élimination des déchets.

Enfin, des mesures doivent être prises pour la protection et la conservation des ressources naturelles de la «Zone» et la prévention des dommages à la flore et à la faune marines. En outre, la protection de la vie humaine est impérative et à cette fin, «l'Autorité» peut même compléter le droit international existant en adoptant des règles de procédure et des règlements appropriés. Certains parlent d'un droit législatif même s'il est fonctionnel. D'autres font référence à la vieille clause *rebus sic stantibus* dont il faut tenir compte afin qu'il y ait adéquation de la règle internationale à tout changement de situation.

Ainsi donc, dans ces différentes parties de la Convention, la question de la protection du milieu marin est présente. Cependant, c'est la partie XII avec ses 45 articles répartis en onze sections qui constitue, comme nous allons maintenant le voir, un ensemble de règles touchant à tous les aspects de la préservation du milieu marin.

²¹ Vicente Marotta Rangel, «Le plateau continental dans la convention de 1982 sur le droit de la mer» dans Académie de droit international, *Recueil des cours*, V, 1985, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p.269-427.

Les premières sections de la partie XII sont plutôt des exhortations non contraignantes, même si elles énoncent des obligations qui s'imposent à tous les États. Mais le point qu'il convient de retenir ici, c'est qu'il faut voir dans ces sections l'énoncé d'une philosophie, d'une idée qui doit être désormais généralement acceptée. L'article 192, d'emblée, expose ce principe. C'est l'obligation pour les États de protéger et de préserver le milieu marin. Quelles que soient les activités auxquelles les États se livrent, cette idée ne peut pas être ignorée. Ils ont, par exemple, le droit d'exploiter leurs ressources mais ils ne peuvent le faire que conformément à cette obligation susmentionnée. Du fait qu'il est généralement accepté, ce principe, en exhortant à l'action, ne peut que contribuer à la formation, à l'acceptation et à la consolidation d'une règle coutumière. Les nombreuses dispositions développées dans ces sections touchent les domaines les plus divers. Les États doivent trouver les moyens les plus adéquats pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution sans causer de préjudices à d'autres États. Une liste de mesures est présentée. Il convient de noter que cette liste a un caractère extensif plutôt que définitif. Il est demandé aux États de pratiquer, entre eux ou par le biais d'organisations internationales compétentes, une politique de coopération sur le plan mondial ou sur le plan régional. La coopération doit se faire en vue d'établir des critères scientifiques par la formulation et l'élaboration des règles, en vue d'entreprendre des programmes de recherche et d'encourager l'échange de renseignements et de données.

Il se dégage non seulement un droit de coopération mais aussi un droit d'assistance. Il convient, en effet, d'aider les pays en voie de développement dans les domaines de la science et de la technologie en contribuant à la formation de leur personnel, en facilitant leur participation à des programmes internationaux. Ces États peuvent bénéficier aussi d'un traitement préférentiel. Mais ici, il n'est pas question d'établir une dualité dans les normes comme cela se produit dans certains domaines et en certaines circonstances. Ces États sont soumis aux mêmes droits. Le traitement préférentiel accordé par les organisations internationales consiste en allocations de fonds et de moyens d'assistance (art. 203, par. 1) et en utilisation de services spécialisés (art. 203, par. 2). Enfin, une surveillance continue s'impose ce qui nécessite non seulement des évaluations mais aussi la publication de rapports à intervalles réguliers aux fins d'information par les États.

En dépit du caractère général des dispositions, on peut déceler l'apparition d'un droit de coopération, d'un droit d'information et d'un droit

d'assistance. Les autres dispositions de l'accord sont plus précises avec un caractère parfois contraignant.

Les sections V et VI sont, dans une certaine mesure, complémentaires. Alors que la section V définit la réglementation internationale et le droit interne visant à lutter contre la pollution, la section VI définit les modalités de la mise en application. Une distinction est faite entre les différentes sources de pollution et la façon de la maîtriser. La pollution peut être tellurique, c'est-à-dire provenant de substances nocives rejetées à partir de la terre dans la mer. Elle peut résulter d'activités relatives aux fonds marins relevant de la juridiction nationale (art. 208). Ici, la préoccupation va à l'État côtier mais les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires tout en essayant d'harmoniser leur politique au niveau régional comme au niveau international. La pollution peut aussi résulter d'activités menées dans la «Zone». Dans ce cas, comme il a été dit précédemment, «l'Autorité» au point de vue décisionnel est l'organe adéquat. La pollution par immersion, quant à elle, ne doit pas se faire sans l'autorisation des autorités compétentes des États. C'est l'État côtier qui a le dernier mot si cette immersion se fait dans la mer territoriale, la zone économique exclusive ou sur le plateau continental. Quant à la pollution par les navires, les lois et règlements en vue de prévenir, de réduire et de maîtriser la pollution, émanent de deux groupes d'États: les États du pavillon et les États côtiers. Ces derniers, si les circonstances l'exigent, peuvent même prendre des mesures spéciales mais en collaborant avec ou en informant l'organisation internationale compétente qui peut rejeter la décision adoptée par l'État côtier. Enfin, les mesures contre la pollution atmosphérique ou transatmosphérique peuvent être prises mais en tenant compte des «règles et des normes ainsi que des pratiques et procédures recommandées, internationalement reconnues, et de la sécurité de la navigation aérienne» (art. 212, al. 1.).

Cette section V de la partie XII de la Convention développe une technique juridique propre au droit de l'environnement qui doit prendre en considération les nouveaux problèmes, les nouvelles données ou les nouveaux objectifs de protection. Cette partie devient une sorte d'instrument conventionnel poussant les États-parties, en collaboration avec des organisations internationales compétentes, à une plus grande coopération avec la possibilité non seulement d'élaborer de nouveaux accords mais aussi de créer des institutions nouvelles si cela s'avère nécessaire. Sauf un, tous les articles de cette section prévoient l'élaboration, le réexamen à intervalles

réguliers des règles spéciales en vue de lutter contre la pollution²².

La partie VI est consacrée à la mise en application de la réglementation, internationale et nationale, des différentes sortes de pollution qui viennent d'être mentionnées. L'État du pavillon n'a plus le monopole qu'il avait en droit international classique, sauf en ce qui concerne la pollution par les navires. Pour tous les bateaux battant son pavillon, l'État est obligé de prendre les mesures nécessaires pour prévenir, réduire ou maîtriser la pollution. Il possède aussi des pouvoirs de police étendus. Et il en est de même en ce qui concerne les poursuites pénales. Par contre, pour la mise en application de la réglementation relative à la pollution par immersion, la compétence est plutôt concurrente: d'une part, l'État côtier pour la pollution par immersion dans les limites de la mer territoriale, la zone contiguë ou le plateau continental, d'autre part, l'État du pavillon pour les navires battant son pavillon ou immatriculés par lui (art. 216, par. 1, al. a, b). Il convient enfin de signaler que, dans certains domaines, les pouvoirs de l'État du pavillon restent entiers. Il peut ordonner l'interdiction d'appareiller si toutes les conditions ne sont pas remplies. Il doit s'assurer de la possession des certificats requis et délivrés selon les normes, mener des enquêtes quand des infractions sont commises, demander assistance si c'est nécessaire, donner les renseignements requis, établir des lois rigoureuses pour tout État battant son pavillon. Si l'État du pavillon perd une partie de sa prépondérance, il continue d'avoir des attributions importantes. Quoiqu'il arrive, le pouvoir séculaire de l'État du pavillon ne disparaîtra pas du jour au lendemain.

Par contre, les compétences de l'État côtier sont étendues. Elles couvrent la pollution tellurique, la pollution en provenance d'activités relatives aux fonds marins mais dans les limites de la juridiction nationale, ainsi que la pollution par immersion et même la pollution par les navires. L'État côtier dispose aussi de pouvoirs de poursuite pénale pouvant aller dans certaines conditions jusqu'à l'immobilisation du navire.

Quant à l'État du port ou «l'État de transit», dernier venu à disposer de compétences, il a le droit non seulement de procéder à des enquêtes mais aussi le droit d'exercer des poursuites, dans certaines conditions, notamment si les éléments de preuve sont suffisants. Et chose importante à souligner, si

²² À ce sujet, voir Alexandre Kiss, «Les Traités-cadres: une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement», *AFDI*, XXXIX, 1993, p.792-797.

une infraction est commise en haute mer, l'État du port peut aller jusqu'à poursuivre le coupable. Ainsi, l'État du port n'a pas seulement un droit de regard sur les navires en infraction mais aussi un droit de contrôle ou de vérification, droit qui se traduit par la possibilité de prendre des décisions qui peuvent s'appliquer immédiatement. Si un bateau est en infraction et que, d'après l'État du port, ce bateau constitue un danger pour le milieu marin, l'État du port peut l'empêcher d'appareiller ou simplement peut l'autoriser à se rendre à un chantier proche.

Les sections VII (art. 223-233) et IX (art. 235) sont importantes. L'une est consacrée aux garanties, l'autre a trait à la responsabilité des États «en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin» (art. 235, par. 1). Cette partie de l'accord vise de nombreux objectifs. Elle contient des dispositions demandant aux États, entre autres, de faciliter le déroulement de toute action intentée, d'exercer leur pouvoir de police tout en assurant la sécurité de la navigation, d'assurer que les enquêtes dont font l'objet les navires étrangers se fassent selon des conditions adéquates, de ne soumettre le navire à aucune discrimination, de suspendre les poursuites si l'État du pavillon a lui-même engagé des poursuites et de ne pas engager de poursuites après un délai d'expiration de trois mois. Les autres dispositions de la section VII touchent au caractère unique des peines qui doivent être seulement pécuniaires, au respect des droits reconnus de l'accusé (art. 230), aux notifications à effectuer auprès des États du pavillon ou auprès des autres États intéressés. Enfin, même si les voies de recours reposent généralement sur le droit coutumier, les dispositions de l'article 235 permettent aussi aux personnes lésées d'obtenir réparation devant les tribunaux internes de l'État intéressé dont relève le responsable²³.

Enfin, pour une présentation de l'ensemble des dispositions, mentionnons la section VIII qui porte sur les zones recouvertes par les glaces, zones souvent fragiles et dont l'équilibre écologique peut être gravement atteint. Le Canada n'a pas cessé d'attirer l'attention sur une telle zone et a toujours voulu que l'État côtier dispose des compétences les plus larges.

Les deux dernières sections portent l'une sur l'immunité souveraine (art. 236) et l'autre sur les obligations découlant d'autres conventions sur la

²³ Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 509.

protection et la préservation du milieu marin (art. 237).

Cet accord est loin d'être parfait. De nombreux problèmes sont déjà soulevés. Mais pour la première fois, on retrouve un ensemble de règles codifiées constituant un tout portant sur le droit de la mer en général et avec une partie consacrée uniquement aux problèmes de la pollution et de l'environnement marin. De 1954 à aujourd'hui, un grand chemin a été malgré tout parcouru en ce qui concerne la protection du milieu marin. La coopération possible entre l'État du pavillon, l'État côtier et l'État du port en est un exemple. L'État côtier prend cependant une place de plus en plus prépondérante. Il veut se porter garant, auprès de la société internationale, de la protection de l'environnement, estimant que ses intérêts particuliers et ceux de la société internationale sont liés et qu'il peut agir en lieu et place de cette dernière avec le maximum d'efficacité. Cette attitude découle de l'appropriation de plus en plus grande de l'espace maritime, appropriation basée non pas seulement sur des considérations d'ordre environnemental mais aussi économique et technique. C'est la victoire posthume de Selden sur Grotius. Par ailleurs, de nombreuses conventions générales et régionales ainsi que des protocoles additionnels ont été soit élaborés, soit adoptés²⁴. Ainsi donc, s'est créé, avec le temps, un véritable droit international de l'environnement marin basé sur l'obligation, en vue de protéger le milieu marin, de prendre des mesures de prévention, d'action, de répression et de réparation; même la Cour internationale de justice a jugé bon d'agir dans ce sens, puisqu'elle a constitué une chambre spéciale pour les questions d'environnement, y compris l'environnement marin, en juillet 1993.

Dès lors, il est possible de déceler trois grandes périodes dans l'évolution de la protection du milieu marin. Une première période se caractérise par des initiatives timides ainsi que par l'indifférence et une absence de prise de conscience. Une deuxième période est marquée par l'élaboration et la codification d'un droit de l'environnement marin avec une prise de conscience de plus en plus aiguë. La troisième période est consacrée à la mise en place d'un véritable droit de l'environnement marin. Cette

²⁴ Par exemple, le programme de protection de l'environnement régional du Pacifique Sud ou SPREP entre 22 îles du Pacifique et 4 États industrialisés de la région et qui est entré en vigueur en août 1995 ou encore, le programme global d'action pour la protection de l'environnement marin à partir de sources de pollution d'origine tellurique adopté en novembre 1995 lors de la conférence sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement tenue aux États-Unis.

dernière période, toujours en cours, doit tenir compte, à notre avis, des points suivants: la nécessité de combler le vide juridique dans la mesure où il existe souvent un rapport de proportionnalité entre la rapidité du progrès technique et l'absence de règles juridiques; la nécessité de mettre l'accent sur l'aspect dynamique du droit international; la nécessité de reconnaître que la vieille clause de droit international *rebus sic stantibus* s'impose de plus en plus en droit de l'environnement marin. Les risques croissants de pollution, les nombreux accidents, la convoitise de plus en plus grande pour l'exploitation des ressources naturelles de la mer sont autant d'opérations qui requièrent l'élaboration de règles générales et spéciales sans cesse renouvelables afin d'assurer leur adéquation à la réalité.

Cependant, en dépit de ces progrès, la situation est critique en ce qui concerne de nombreux aspects. «Each year, an area of the world's seabed larger than all of Canada is trawled, and marine biologists say the effect on ocean life is similar to the devastations that clear-cutting of forests has on landscapes»²⁵. La Conférence sur l'environnement et le développement durable qui s'est tenue à Rio en 1992, suite à une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU de décembre 1989, a certes mobilisé l'opinion publique. Un des points de discussion portait d'ailleurs sur la protection des océans et des mers et la gestion rationnelle de leurs ressources²⁶. Cette conférence s'est traduite par la consécration de certains principes existants. Cependant, les résultats obtenus sont loin d'être à la hauteur de l'enthousiasme soulevé²⁷. Pourtant le temps presse. Il y va de l'intérêt de l'humanité. Il est temps d'arriver à concilier justice et liberté. Justice, pour éviter les abus et permettre aux pays les moins développés de profiter aussi des richesses de la mer; liberté, pour ne pas entraver indûment les différentes activités découlant de la mer. Mais quelle que soit l'activité, en aucune façon la notion de protection et de préservation du milieu marin ne doit-elle être ignorée. Les efforts internationaux comme nationaux doivent tendre à cet objectif. Dans cet esprit, par exemple, suite à l'assemblée générale de l'Union mondiale de la nature tenue à Buenos Aires en 1994, le Canada a créé des *aires marines*

²⁵ Martin Mittelstaedt, "Trawlers Devastating Seabed Life, Studies Find", *The Globe and Mail*, 28 décembre 1998, p. 9.

²⁶ Voir *Action 21, Chapitre 17*, dans gopher://gopher.un.org/00/conf/unced/English/a21_17.txt

²⁷ Sur ce point, voir Marc Pallemarts, «La conférence de Rio: grandeur ou décadence du droit international de l'environnement?», *RBDI*, n° 1, 1995, p.175-23.

nationales de conservation (AMNC)²⁸. Dans le même ordre d'idées, dans la foulée de la conférence de Cartagena de 1983, près de 250 aires marines ont été créées ou sont en voie de l'être dans la Grande Caraïbe²⁹. La mise en place d'un réseau d'AMNC est une tâche de longue haleine mais qui mérite d'être poursuivie. Ce ne sera certes pas une panacée, mais c'est déjà un pas important que de mettre une partie de la mer, toute infime soit-elle, à l'abri de tout danger. En matière de pollution marine, il faut admettre que l'humanité est à la croisée des chemins. À moins qu'elle n'accepte de devenir plus humaine, elle ne peut courir qu'à sa destruction.

²⁸ «Les aires marines nationales de conservation sont des aires marines gérées en vue de l'utilisation durable de ses ressources à l'intérieur desquelles se trouvent des zones de haute protection. Elles englobent le fond de la mer, le sous-sol marin et la colonne d'eau qui les recouvre. Elles peuvent comprendre aussi des terres humides, des estuaires, des îles et d'autres terres côtières.», Francine M. Mercier, Claude Mondor, *D'un océan à l'autre : plan de réseau des aires marines nationales de conservation du Canada*, Ottawa, Parcs Canada, 1995, p.8.

²⁹ Sur cette question, voir www.cep.unep.org/pubs/cepnews/v13n1/editor.html.

