



L'OBLIGATION DES ÉTATS DE PROTÉGER ET DE PRÉSERVER LE MILIEU MARIN

Résumé du rapport général

© Adrien Weckel

Institut du Droit Économique de la Mer | Janvier 2023

Philippe WECKEL, Président du Conseil scientifique de l'Indemer
Raphaëlle DIDILLON



INTRODUCTION

Dans leur déclaration adoptée le 1er juillet 2022 (Notre océan, notre avenir, notre responsabilité) les participants à la conférence de Lisbonne ont renouvelé leur engagement politique à prendre des mesures appropriées pour faire face à la crise des océans. Ils ont admis un « échec collectif dans la réalisation des objectifs liés aux océans » et se sont dit « profondément alarmés par l'urgence mondiale à laquelle les océans sont confrontés ». Le paragraphe 10 de la déclaration rappelle que l'amélioration dans la conservation et l'utilisation durable des océans et de leurs ressources doit être recherchée dans l'application « des dispositions du droit international, énoncées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), qui fournit le cadre juridique requis pour la conservation et l'utilisation durable des océans et de leurs ressources. »

Cette convention a pour but d'établir un **ordre juridique des mers et des océans**, au sein duquel figure le régime de protection internationale du milieu marin (Partie XII). Parmi les principes généraux qui forment le corps central de ce régime international, le **principe de responsabilité internationale** (article 235 de la CNUDM) souligne la redevabilité générale des États, leur aptitude générale à rendre compte de leurs actions et inactions face à la situation des océans : les États sont juridiquement responsables de la dégradation des océans et des mers, parce qu'ils se sont engagés solennellement, avec toute l'autorité des traités internationaux, à réduire efficacement les menaces pesant sur la vie marine et à restaurer l'état des océans s'il est affecté par l'activité humaine.

S'il s'inspire des principes du droit international de l'environnement, le régime international de protection établi par la Partie XII est propre au milieu marin et adapté à ses particularités naturelles et juridiques. Les rédacteurs de la Convention sur le droit de la mer sont parvenus à concevoir cette protection particulière aux mers et océans en inventant le concept juridique de « milieu marin », caractérisé par son unicité, son unité juridique et l'interconnexion de la vie marine. L'établissement de ce régime du milieu marin a permis d'étendre la protection juridique internationale à la haute mer et aux grands fonds marins, dans l'intérêt de l'humanité et dans l'intérêt commun supérieur des États.

Le rapport général est conçu comme un guide pratique de la Partie XII de la Convention sur le droit de la mer dans la perspective du colloque de Monaco de mai 2023.

1. LA DÉFINITION DU MILIEU MARIN

Qu'entend-t-on par « milieu marin » ? Est-ce que toute espèce qui interagit avec une zone marine appartient au milieu marin ? Tous les espaces maritimes sont-ils concernés ? Où commence le milieu terrestre ?

« Le terme « milieu marin » comprend les composantes, conditions et facteurs physiques, chimiques, géologiques et biologiques qui interagissent et déterminent la productivité, l'état, et la qualité de l'écosystème marin, des eaux des mers et des océans et de l'espace aérien au-dessus de ces eaux, ainsi que des fonds marins et de leur sous-sol. »¹

- Il ressort de la définition pertinente pour l'interprétation de la Convention sur le droit de la mer que le milieu marin désigne le **champ d'interaction** pour la vie marine. Autrement dit, le lieu où différents éléments, quelle que soit leur nature, agissent les uns avec les autres et donnent lieu à la vie marine.
- Le milieu marin est donc un espace caractérisé par son **unicité**. Celle-ci est permise non seulement par l'interconnexion entre les différents écosystèmes et cycles de vie qui le composent, mais également par l'absence de barrières matérielles qui assure une continuité et une fluidité du milieu.
- Enfin, le milieu marin est un espace qui ne fait qu'**un**. Il englobe l'ensemble des mers et océans et toutes les zones maritimes (qu'elles soient sous juridiction nationale ou situées au-delà de toute juridiction nationale).
- Ces différentes caractéristiques du milieu marin (interactivité, unicité et unité) posent la question de son **étendue**. De l'espace aérien jusqu'aux fonds marins, des zones littorales et estuaires jusqu'à la haute mer, le milieu marin ne fait qu'un et englobe tout espace qui interfère, de quelque façon, avec la vie marine.

Ces différents éléments définitionnels mettent en exergue la concordance entre la conception juridique du milieu marin et sa réalité scientifique. Cette cohérence a son importance en ce qu'elle a permis aux rédacteurs de la CNUDM d'établir un **régime juridique de protection internationale unique qui s'applique à l'ensemble du milieu marin, y compris l'estuaire et le littoral**.

¹ Art. 1er (Emploi des termes et champ d'application), par. 3, alinéa c), du *Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone*, AIFM, Kingston (Jamaïque), 22 juillet 2013, ISBA/19/C/17

2. LES NOTIONS DE « PROTECTION » ET « PRÉSERVATION » DU MILIEU MARIN.

La seconde partie de ce rapport est consacrée à la définition des notions de « protection » et « préservation » du milieu marin.

L'objet de la protection est de faire face à une menace, un événement à venir et se rapporte donc à la prévention d'un dommage, même si elle inclut aussi des mesures visant à le réduire et à le maîtriser. La prévention vise l'état, la situation, la condition, la manière d'être de la mer actuellement et son maintien ou son amélioration.

- La distinction entre l'action de protéger et celle de préserver s'opère sur le critère de la **temporalité**. Les États ont l'obligation d'agir dans le but de protéger le milieu marin de tout évènement dommageable futur et de préserver (ou d'améliorer) son état actuel en le protégeant de toute perturbation de son équilibre écologique. L'idée retenue ici est que la protection et la préservation renvoient à deux types d'obligations distinctes.
- Il n'en demeure pas moins que c'est la **complémentarité** de ces deux notions (protection et préservation) qui assure l'efficacité du régime juridique établi par la Partie XII. Les atteintes au milieu marin qui ne sont pas couvertes par l'action de protéger, le sont par l'action de préserver et inversement.
- Enfin, la protection et la préservation du milieu marin intègrent également **la conservation des ressources biologiques**. Cette intégration permet de prendre en compte les problématiques liées à la surexploitation des ressources halieutiques et à la disparition des espèces marines.

3. L'OBLIGATION DE PROTÉGER ET PRÉSERVER LE MILIEU MARIN.

La troisième partie du rapport se concentre sur l'article 192 de la Convention qui établit une obligation générale, à la charge des États, de protéger et préserver le milieu marin. Le contenu de l'article 192 est analysé *stricto sensu*, mais également en relation avec les autres dispositions de la Convention et en tenant compte de la jurisprudence internationale.

L'obligation de protéger et préserver le milieu marin est un principe général établi par la Convention. Cette obligation a la portée la plus large et son application ne saurait être restreinte par une autre disposition de la Convention. Cette généralité influence fortement l'interprétation des autres dispositions de la Partie XII.

- L'obligation de protéger et préserver le milieu marin est une obligation « générale » ou « d'ordre général ». Cela implique, d'une part, qu'elle regroupe une série d'obligations internationales (obligation de protéger, de préserver, de diligence requise, de ne pas porter atteinte au milieu marin, obligation de prudence et de précaution, etc...). D'autre part, pour être efficace, cette obligation n'admet aucune dérogation, exception ou restriction.
- Combiné avec la lecture de l'article 145 (Protection et préservation du milieu marin) (Partie XI), le caractère général de l'obligation de protéger et préserver le milieu marin est renforcé et son champ d'application étendu. En effet, l'article 145 précise que la protection et la préservation du milieu marin doivent se faire de manière efficace. Pour cela, doivent être pris en compte tous les risques qui menacent le milieu marin, ainsi que toute perturbation de son équilibre écologique, mais également la conservation des ressources ainsi que les dommages à la faune et à la flore marines.
- La lecture de l'article 192 combinée avec l'article 193 traduit la nécessité de concilier les intérêts économiques des États, liés à l'exploitation des ressources naturelles présentes dans les zones maritimes relevant de leur juridiction, et les intérêts de la communauté internationale, liés à la protection et à la préservation du milieu marin. Si la Convention tient pleinement compte des droits souverains liés à l'exploitation des ressources, il n'en demeure pas moins que ces derniers doivent s'exercer conformément aux dispositions de la Convention, parmi lesquelles figure l'obligation de protéger et préserver le milieu marin et l'ensemble des dispositions de la Partie XII.

4. PRÉVENIR, RÉDUIRE, MAÎTRISER LA POLLUTION MARINE ET LES AUTRES RISQUES, AINSI QUE FAIRE FACE A LA DÉTERIORATION DE L'ÉTAT GÉNÉRAL DU MILIEU MARIN.

La quatrième partie du rapport s'attarde sur le contenu de l'article 194 qui prévoit l'obligation qu'ont les États de prévenir, réduire et maîtriser la pollution marine. Composé de 5 paragraphes, il couvre différentes situations qui font toutes partie intégrante de l'obligation générale de protéger et préserver le milieu marin (article 192).

L'article 194 est rédigé en des termes dont la généralité exclut toute restriction au devoir de prévenir la pollution marine. Il s'applique à tous les États, il inclut toutes les sources de pollution, impose de prendre toutes les mesures nécessaires et vise les dommages au milieu marin, une notion qui inclut toutes les zones maritimes, y compris les zones littorales et la haute mer.

- Le paragraphe 1 de l'article 194 mentionne l'obligation, pour tous les États, de prendre les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin. L'obligation de prendre les « mesures nécessaires », « appropriées » ou de « veiller à » est une obligation dite de **diligence requise**. *Qu'est-ce que cela implique ?* L'obligation de diligence est une **obligation de « comportement »** et non de résultat. Cela signifie que l'État doit mettre en œuvre tous les moyens nécessaires et s'efforcer, dans la mesure du possible, de garantir qu'une activité qu'il mène, ou qui est menée par une entité qui relève de sa juridiction (e.g. une entreprise), ne cause pas de dommage grave au milieu marin. La responsabilité de l'État peut donc être engagée uniquement s'il est démontré qu'il n'a pas mis en œuvre tous les moyens dont il disposait pour empêcher la réalisation du dommage grave.
- Le paragraphe 1 de l'article 194 est invocable par un État qui n'a subi aucun dommage à son environnement marin. À la différence de la réparation du dommage transfrontière, **l'obligation visée au paragraphe 1 est une obligation erga omnes partes, c'est-à-dire une obligation d'intérêt général.**
- Le paragraphe 2 de l'article 194 prescrit l'obligation, pour les États, de prendre les mesures nécessaires pour éviter qu'une activité menée sous sa juridiction ne cause un dommage à l'environnement d'un autre État. L'article fait ici référence à **la notion de dommage transfrontière** qui inclut la protection de la souveraineté de l'État et de son environnement. La survenance d'un tel dommage causerait un préjudice environnemental à un État identifié qui pourrait alors prétendre à réparation en qualité d'État lésé. L'État identifié comme étant à l'origine de la pollution engagerait donc sa responsabilité.
- L'obligation de diligence requise s'apprécie **au cas par cas** et peut **varier** dans le temps. En effet, le degré de diligence requis peut évoluer en fonction des moyens dont dispose l'État

qui prend les mesures, de la zone concernée, de la vulnérabilité de l'écosystème menacé, de l'urgence de la situation, de la nature du risque, de sa gravité ou encore de la probabilité de sa réalisation.

- Le paragraphe 3 de l'article 194 renforce la portée générale de l'obligation de diligence. En effet, il précise que les mesures prises par les États doivent viser **toutes les sources de pollution du milieu marin** (pollution tellurique, introduction d'énergies ou de substances radioactives, pollution sonore, utilisation d'explosifs, pollution lumineuse, réchauffement climatique, etc.).
- Le paragraphe 5 de l'article 194 renforce également la généralité de l'article 194 en précisant que l'obligation de diligence requise vise **la conservation de la vie marine**. En effet, le paragraphe 5 intègre, dans l'obligation générale de l'article 192, l'obligation de préserver les écosystèmes rares ou délicats, ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins. Cette disposition n'est pas restrictive.

5. L'OBLIGATION DE COOPÉRER

La cinquième partie de ce rapport est consacrée à la Section 2 de la Partie XII qui traite du devoir de coopération interétatique. La coopération internationale constitue un outil, ou moyen, dont les États disposent pour œuvrer collectivement à la protection et la préservation du milieu marin. Il s'agissait donc d'étudier le contenu de cette obligation et la manière dont elle doit être mise en œuvre ainsi que de mettre en exergue les obligations sous-jacentes qu'elle implique.

« Les États coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, à la formulation et à l'élaboration des règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées de caractère international compatibles avec la Convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales »².

- L'obligation de coopérer en matière de protection et de préservation du milieu marin constitue un **principe général** largement affirmé par la Convention et par la jurisprudence internationale.
- Le rôle de la coopération est double. D'une part, **la coopération est un moyen mis à la disposition des États pour mettre en œuvre leur obligation** de protéger et préserver le milieu marin. C'est là sa fonction instrumentale. D'autre part, **la coopération constitue un outil de prévention** de la pollution maritime. Cette deuxième fonction du devoir de coopérer est explicitée au sein de l'article 194 de la Convention et réaffirmée par la jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer (*Usine Mox (Irlande c. Royaume-Uni)*, ordonnance, p. 110, par. 82).
- La coopération en matière de protection et de préservation du milieu marin peut se faire **au plan mondial ou régional**. Cette alternative permet aux États d'opter pour le mode de coopération qui leur paraît le plus approprié à une situation définie. Ainsi le cas de la pollution dans les mers fermées et semi-fermées (article 123 de la CNUDM) requiert une coopération adaptée à la réalité géographique.
- Pour remplir effectivement leur devoir de coopérer, les États adoptent un certain nombre de **mesures procédurales**, afin de faciliter et développer une coopération interétatique en matière de protection et préservation du milieu marin. De telles mesures constituent la preuve d'un comportement coopératif de l'État. C'est pourquoi l'obligation de coopérer est considérée comme une obligation procédurale.

² Article 197 de la CNUDM

6. L'APPROCHE DE PRÉCAUTION.

La sixième partie du rapport traite de l'obligation qu'ont les États d'appliquer une démarche de précaution lorsqu'ils mènent des activités dont les effets pourraient entraîner des conséquences pour le milieu marin.

Lorsqu'une activité relevant de l'autorité ou du contrôle d'un État est menée, celui-ci doit adopter, à l'égard de cette activité, un comportement de prudence et de précaution, dès l'instant où il existe un risque de dommage grave, voire irréversible, au milieu marin. L'État prend des mesures de précaution, même si une incertitude scientifique subsiste sur l'incidence réelle de l'activité en question. En cas de dommage grave au milieu marin, l'État engagerait sa responsabilité s'il était avéré qu'il n'a pas pris les mesures de précaution nécessaires pour prévenir la réalisation du risque.

- L'approche de précaution en matière de protection et de préservation du milieu marin est conventionnellement admise par les *Règlements relatifs à la prospection et à l'exploration des nodules et sulfures polymétalliques* adoptés par l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM).
- Un État doit adopter une démarche de précaution dès l'instant où (1) une activité relevant de cet État est conduite, (2) qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe un risque que le milieu marin subisse un dommage (3) dont le seuil de gravité implique qu'il ne peut être négligé.
- La particularité de l'approche de précaution réside dans le fait qu'un État doit prendre des mesures préventives alors même qu'il subsiste une **incertitude scientifique** sur le fait que l'activité en question va effectivement avoir un impact grave, voire irréversible, sur le milieu marin.
- Pour s'acquitter de son obligation d'adopter une démarche de précaution, tout État doit prendre toutes les mesures nécessaires afin d'anticiper la réalisation du risque de dommage. **L'obligation de prudence et de précaution** formulée par le TIDM précise ce comportement attendu de l'État. Il implique, pour tout État, d'adopter un ensemble de mesures (mesures de garanties, mesures d'exécution, mesures de coopération, mesures d'évaluation), définies et ordonnées.
- L'approche de précaution **fait partie intégrante de l'obligation de diligence requise** formulée à l'article 194 de la Convention. Cela implique qu'en n'adoptant pas une démarche de précaution lorsqu'il mène une activité en mer, alors qu'il aurait dû le faire, l'État manque à son obligation de diligence et, plus largement, à son obligation de protéger et préserver le milieu marin.

7. LA CONVENTION DANS LE SYSTÈME INTERNATIONAL.

La Convention sur le droit de la mer n'est pas suspendue en l'air. Elle occupe néanmoins une place spécifique parmi les traités internationaux. La Partie XII relative au milieu marin illustre les particularités fortes de la Convention. On remarque d'abord la densité de ses prescriptions. La partie en question regroupe les principes généraux du droit international de l'environnement marin. Elle ne peut pas être comprise autrement que comme une totalité cohérente obéissant à la rationalité de l'interprétation des traités internationaux (A). La Convention a vocation à codifier le droit international coutumier de la mer et la partie XII participe à cet objectif. On observe ainsi la transitivité de ses dispositions avec les principes du droit international de l'environnement notamment (B). La Convention a aussi un objectif fédérateur qui est particulièrement affirmé pour la Partie XII et que renforce la justice internationale de la mer (C).

A. Lire la Convention.

- L'interprétation de la CNUDM est orientée par le **principe de cohérence** qui régit le droit des traités. Il garantit qu'un texte soit interprété de manière uniforme, et donc prévisible, par les États. Ainsi, l'obligation de protéger et préserver le milieu marin doit être interprétée dans le contexte de la Convention et conformément à son objet et à son but³.
- La CNUDM est également régie par le **principe de bonne foi** dans son application et son interprétation. D'une part, les États doivent respecter la Convention et s'acquitter pleinement des obligations qu'elle contient. D'autre part, ils doivent interpréter son contenu de manière à garantir la cohérence interne et externe de la Convention. Ainsi, pour comprendre le sens de l'article 192, l'interprète peut se référer à des éléments internes à la Convention (autres dispositions, autres versions linguistiques officielles) et extérieurs (accords internationaux et la pratique des États).
- **Le devoir de protéger et préserver le milieu marin n'est pas absolu et doit être concilié avec la poursuite des activités anthropiques nécessaires à l'humanité.** Cette démarche de conciliation, qui implique de trouver un équilibre entre les intérêts légitimes en cause, est courante en droit (e.g. droits de l'homme).
- Les obligations internationales ont une **polarité** : elles peuvent être positives (obligation d'agir, de prendre des mesures) et négatives (obligation de ne pas agir). Il en va de

³ Préambule, paragraphe 4 de la CNUDM : « Reconnaissant qu'il est souhaitable **d'établir**, au moyen de la Convention, compte dûment tenu de la souveraineté de tous les États, **un ordre juridique pour les mers et les océans** qui facilite les communications internationales et favorise les utilisations pacifiques des mers et des océans, l'utilisation équitable et efficace de leurs ressources, la conservation de leurs ressources biologiques et l'étude, **la protection et la préservation du milieu marin** ; » (gras rajouté).

même pour l'obligation de protéger et préserver le milieu marin qui oblige les États, non seulement à prendre des mesures contre la pollution des mers et océans, mais également à s'abstenir de causer des dommages graves au milieu marin.

B. La Convention et les principes du droit international de l'environnement.

- La CNUDM regroupe plusieurs catégories de règles. D'une part, la Convention rassemble des règles qui ne s'appliquent qu'aux rapports entre États ayant signé et ratifié ce traité. Ces **dispositions ayant un caractère exclusivement conventionnel** sont indiquées dans le texte par l'utilisation du terme « État partie ». D'autre part, la Convention regroupe des règles qui ont **vocation à codifier le droit coutumier** et qui seraient à ce titre applicables aux États non-parties à la Convention. **Les dispositions de la Partie XII appartiennent à cette deuxième catégorie.**
- Les principes du droit international sont une source subsidiaire du droit de la mer. Si la Convention n'avait pas contenu des dispositions relatives à la protection et à la préservation de l'environnement marin, les tribunaux internationaux du droit de la mer (Partie XV de la Convention) auraient donc été amenés à appliquer les règles et principes du droit international de l'environnement. La Partie XII de la CNUDM est seulement une adaptation du droit international de l'environnement qui tient compte des particularités de la mer, telles que l'existence d'espaces non appropriés et l'interconnexion des écosystèmes marins. Cependant, cette spécificité n'affecte pas la continuité juridique entre les deux droits, et le droit de la mer hérite de l'obligation de coopération, de diligence et de la précaution du droit international de l'environnement.

C. La justiciabilité du droit de la mer.

- La Convention sur le droit de la mer garantit l'accès à la justice internationale pour les États parties, grâce à son propre organe judiciaire, le TIDM, et ses tribunaux arbitraux. Cette **garantie fondamentale de justice** est une grande particularité par rapport aux autres instruments du droit international de l'environnement et aux accords particuliers, notamment régionaux, relatifs à la protection du milieu marin.
- La Convention favorise l'application des accords particuliers relatifs à la protection et à la préservation du milieu marin sous condition de compatibilité. La coopération internationale dans le cadre des organisations internationales compétentes ou par d'autres voies est pour les États un moyen privilégié de s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention. Celle-ci a **une fonction de structuration de l'activité de coopération** pour le milieu marin. Les principes généraux de la Partie XII, les règles et

normes des organisations internationales compétentes, les obligations établies par des accords spécifiques ou particuliers et les pratiques recommandées constituent le régime international de protection du milieu marin.

- La possibilité d'étendre la justiciabilité de la Convention à des différends qui trouvent leur origine dans la mise en œuvre d'obligations particulières relevant du droit de la mer a été confirmée par le TIDM. La protection du milieu marin a donc sa « justice environnementale » dont l'accès, y compris par la voie consultative, est particulièrement aisée.