



La convention et la prévention des pollutions de l'océan

Vincent Denamur

Sous-directeur du sauvetage, de la navigation et du contrôle
Secrétariat d'État à la mer

La protection de l'environnement marin fut l'une des motivations majeures de la négociation de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM/UNCLOS). L'encadrement de la liberté de navigation, socle historique du droit de la mer, et l'affirmation de prérogatives nouvelles au profit des États côtiers participent de cet objectif qui allait susciter la rédaction d'une partie complète de la convention, la douzième.

En outre, la protection du milieu marin est l'un des facteurs clés de la création des Zones Économiques Exclusives (ZEE) – c'est la V^e partie de la convention – dont, rappelons-le, l'objet est de donner un pouvoir de juridiction à l'État côtier en deux matières : l'organisation de l'exploitation des ressources de la mer, mais aussi la protection et la préservation du milieu marin (article 56). Avant l'adoption de la Convention, seul l'État du pavillon avait juridiction pour intervenir dans les cas de violation des lois sur la pollution marine qui se produisaient à l'extérieur de la mer territoriale, ce qui obérait, dans la plupart des cas, la possibilité de poursuivre les infractions, et de sanctionner les déversements prohibés.

La convention de Montego Bay marque ainsi l'irruption des enjeux environnementaux dans le droit de la mer. Il faut se souvenir que la convention sur la haute mer de 1958 ne comportait que deux sommaires dispositions à ce sujet ; et qu'en outre, la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires dite MARPOL, certes adoptée par l'Organisation Maritime Internationale (OMI) en 1973 puis amendée dès 1978 n'était pas, en 1982, encore entrée en vigueur. En matière de prévention des pollutions, la CNUDM constitue un cadre inédit par son exhaustivité et son ambition, en affirmant, en particulier, que tous les États ont l'obligation de protéger et préserver le milieu marin (article 192).

La partie XII de la CNUDM embrasse de nombreux aspects de la prévention des pollutions en envisageant aussi bien les pollutions d'origine tellurique (i.e. depuis la terre), que celles imputables aux navires et aux activités industrielles en mer.

Elle édicte un ensemble de règles et de principes qui ambitionnent une gouvernance adaptée aux enjeux d'alors. Elle dispose le devoir de légiférer et de s'assurer de l'application des lois et règlements, elle encourage la coopération régionale, mais aussi au sein des organisations internationales compétentes : c'est à ce titre que l'Organisation Maritime Internationale (OMI), agence onusienne spécialisée en matière de sécurité maritime et de prévention des pollutions par les navires, est devenue un acteur important en matière de protection du milieu marin.

Par ailleurs, c'est dans cette partie XII de la CNUDM, donc au titre de la protection et de la préservation du milieu marin, qu'est énoncé de la manière la plus explicite le désormais bien connu triptyque des États acteurs en matière de sécurité des navires ainsi que de prévention et de répression des pollutions marines : les États du pavillon, du port et côtier.

Traduisant une ambition de complétude, ce triptyque mérite d'être décliné lorsqu'est évoqué l'apport de la convention de Montego Bay en matière de prévention des pollutions des océans. Et cela en adoptant le prisme spécifique des navires qui, rappelons-le, constitue une source particulièrement visible mais minoritaire de pollution, loin derrière les pollutions dites telluriques.

L'action de l'État du pavillon

L'État du pavillon a longtemps eu le monopole de réglementation et de responsabilité vis-à-vis des navires. Il reste un acteur central en termes de sécurité des navires et de prévention des pollutions : conception des navires, certification, conformité aux règles et normes internationales, inspection, reconnaissance mutuelle des titres et certificats, sont des sujets que l'État du pavillon doit être capable de déployer afin d'assurer la sécurité de la navigation maritime. Cette responsabilité de l'État du pavillon comporte également la capacité d'investiguer les infractions et de mettre en place des sanctions suffisamment rigoureuses.

De fait, en contrepartie de la liberté de la haute mer, la convention, en son article 91, met en exergue l'importance de l'existence d'un lien substantiel entre l'État et le navire ; de plus, elle exige de chaque État signataire l'effectivité de la juridiction et du contrôle de ses propres navires (article 94). À titre d'exemple,



l'Administration des affaires maritimes a procédé en 2021 à quelque 10 000 inspections à bord des navires professionnels qui battent pavillon français. La France est un État du pavillon effectif et fiable. Ce n'est pas le cas de tous.

Car ces deux dispositions sont succinctes en ce qu'elles ne précisent pas en quoi doit consister ce lien substantiel. De fait, elles n'ont pas empêché le développement de pavillons dits de complaisance.

L'État du port

La convention de Montego Bay comporte parmi de nombreuses nouveautés, et toujours dans sa douzième partie relative à la protection et à préservation du milieu marin, l'habilitation des États à prendre des mesures contre les navires, quel que soit leur pavillon, qui en escale dans les ports, sont en infraction avec les règles et normes internationales de navigabilité (article 219).

Elle permet ainsi la mise en place d'une « deuxième lame » susceptible d'obliger les États du pavillon à surmonter leurs carences, et qui comporte explicitement une mesure administrative d'interdiction d'appareiller tant que les déficiences constatées à bord du navire ne sont pas corrigées.

Les dispositions relatives à l'État du port, bien que représentant une nouveauté significative, n'eurent pas le retentissement que l'on pourrait imaginer rétrospectivement. À l'échelle mondiale, elles furent considérées comme relativement théoriques, jusqu'à l'essor pris par les contrôles par les États du port, à l'initiative de pays qui surent se montrer volontaristes et se coordonner entre eux.

Car, sauf exception¹, le contrôle par l'État du port exige d'être harmonisé et coordonné, en particulier afin d'éviter des actions de contournement et la distorsion de concurrence entre places portuaires. Plus encore que les autres domaines d'action publique, ces inspections exigent un haut niveau de coopération régionale.

À cet égard, le bassin Atlantique est assez exemplaire, avec la mise en œuvre efficace, depuis 1982, du Memorandum d'entente de Paris qui regroupe 27 États du port, dont 25 européens, le Canada et la Russie². Ce memorandum connut une notable accélération dans le cadre des paquets « Erika », avec l'implication quotidienne de l'Union Européenne dans la coordination des États-membres, *via* le bras armé de celle-ci : l'Agence Européenne de Sécurité Maritime (AESM/EMSA). Associant objectifs chiffrés impératifs pour chaque État-membre, un système mutualisé de ciblage et de rapportage des contrôles, ainsi que des processus d'inspection harmonisés, le dispositif actuel a permis en 2021 de conduire 17 000 inspections qui ont abouti à 528 détentions de navires et à 11 bannissements des eaux des membres du Memorandum.

1. Les États-Unis ont déployé leur propre référentiel de contrôle par l'État du port, mis en œuvre par l'US Coast Guard, qui comporte un classement qualitatif des pavillons (dispositif Qualship).

2. Suspendue en 2022.

Ce Memorandum est la démonstration qu'avec un niveau de coopération régionale ambitieux, les contrôles par l'État du port peuvent être une arme de dissuasion efficace dans la lutte contre les navires sous-norme.

Incidentement, grâce à ses Outremers, la France a cette forte particularité d'être membre de trois memorandums : outre celui de Paris, il s'agit du Memorandum pour les Caraïbes et de celui pour l'océan Indien.

L'État côtier

La définition des prérogatives de l'État côtier, en toutes matières mais surtout lorsqu'elle est associée à la notion de ZEE, est l'un des axes forts de la CNUDM qui conforte ainsi les États dans la protection de leurs intérêts.

Désormais acteur prépondérant de la protection du milieu marin, l'État côtier a l'obligation d'organiser la surveillance des pollutions. A cet égard, dans les ZEE françaises, notons qu'en 2021, 155 pollutions ont été observées. Là encore, la surveillance et la répression des pollutions peuvent s'inscrire dans un cadre de coopération régionale. Pour reprendre l'exemple français, il faut relever le soutien important de l'Union Européenne : la moitié des observations de déversement dans le milieu marin dans les ZEE françaises est assurée par le système de surveillance par satellite CLEANSEANET opéré par l'Agence européenne de sécurité maritime.

Par ailleurs, la convention définit les principes généraux de procédure, en termes d'enquête et de poursuites. Elle organise également la relation entre l'État côtier et l'État du pavillon. Au-delà du principe de non-discrimination à l'encontre des navires étrangers, la convention comporte un certain nombre de développements en termes d'attributions respectives, de notification, etc. On note en particulier le célèbre article 228 qui, dans des conditions bien définies et s'agissant des infractions commises dans les eaux sous juridiction (ZEE), donne la primauté à l'État du pavillon si celui-ci déclenche sa propre enquête et engage des poursuites.

Et demain ?

En matière de protection et de préservation du milieu marin, la CNUDM a favorisé la mise en place d'un dispositif complet alliant trois dimensions étatiques complémentaires, selon des équilibres subtiles et fragiles.

Par cette approche globale, la convention constitue un cadre seulement, qui se décline en mesures spécifiques, de manière connexe (exemple des négociations sur BBNJ) ou en application directe. Ce cadre a favorisé l'émergence et le développement de diverses formes de coopération régionale en matière de prévention des pollutions (à l'exemple des conventions de mer régionales) mais aussi de lutte contre les pollutions (exemple de l'efficace Accord de Bonn), sans même révoquer l'exemple atypique de l'Union Européenne. Il a également



favorisé l'action des organisations internationales à vocation technique, telles que l'Organisation Maritime Internationale (OMI) ou l'Organisation Hydrographique Internationale (OHI).

La CNUD a ainsi permis de faire évoluer la réglementation et les normes applicables aux navires, qui partant de strictes considérations de sécurité de la navigation et de sauvegarde de la vie humaine (la première convention SOLAS fut adoptée dès 1914, suite au naufrage du Titanic), s'orienta vers une prise en compte croissante des enjeux environnementaux. Il est intéressant à cet égard d'examiner le corpus que comporte la déjà nommée convention MARPOL qui, entrée en vigueur en 1983, poursuit encore aujourd'hui son long parcours d'itérations au sein de l'OMI. Cette convention qui comporte désormais six annexes, a connu de nombreuses évolutions qui ont consisté notamment en l'édiction de normes d'équipement, de construction des navires, des procédures en navigation, mais aussi en la mise en place de zones spécifiquement protégées (zones maritimes particulièrement vulnérables ou ZMPV, zones de contrôle des émissions atmosphériques ou ECA). Ces sujets environnementaux ont pu se déployer dans plusieurs dimensions, ce qu'a permis la définition, assez générique dans la convention, de « l'atteinte au milieu marin » : pollution de la mer et pollution atmosphérique (limitation des oxydes de soufre et d'azote. Toujours sous l'égide de l'OMI, c'est une mesure de protection de la biodiversité marine qui a pu être prise avec la convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments de navires qui, adoptée en 2004, a fini par entrer en vigueur en 2017, en plaçant les États côtiers aux défis de réglementer et de prendre des dispositions techniques et procédurales complexes.

De nouveaux enjeux tels que la navigation autonome, la protection de la biodiversité en haute mer, ou encore le développement des activités industrielles en mer sont effectivement de bons motifs d'évaluer la pertinence des dispositions actuelles de la CNUDM. S'agissant des navires autonomes par exemple, il n'est pas inconcevable d'envisager le renforcement considérable du rôle de l'État côtier dans la supervision du trafic maritime, en particulier dans les zones de forte densité, jusqu'à s'inspirer des développements connus par le contrôle de la navigation aérienne. Il conviendrait de s'assurer que la convention le permette.

Au fond, la CNUDM, en tant que convention-cadre, montre les faiblesses du droit international traditionnel. Mais par son caractère holistique, elle est un outil, une « constitution », dont la mise en œuvre relève de la volonté des États. L'Union Européenne est l'illustration du fait que lorsque ces derniers entendent s'associer et renoncer à une partie de leurs prérogatives au profit d'une institution supra-nationale – y compris en acceptant les procédures de manquement et de sanction associées – la convention de Montego Bay offre un cadre d'action approprié. En vertu du principe de Montesquieu, on ne doit « *toucher à la Constitution que d'une main tremblante* ».