

*IV Colloque international ordinaire de l'Association du droit de la mer:
La contribution de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer à la bonne
gouvernance des mers et des océans. 13 et 14 décembre 2012,
faculté de droit, université de la Corugna, Espagne*

Florence Galletti

Chargée de recherche à Institut français de Recherche pour le Développement (IRD),
juriste en droit public, U.M.R. EME 212 « Ecosystèmes Marins Exploités », Centre de Recherche
Halieutique méditerranéenne et tropicale (CRH) de Sète, IRD/IFREMER/UM2, France

Communication orale :

**"Comment le droit de la mer contribue-t-il à l'établissement de
réseaux d'aires marines protégées sur les mers et océans¹? "**

Ce texte de 10 pages du 14 décembre 2012 fait l'objet d'une version longue, qui va être publiée aux
*Actes : La contribution de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer
à la bonne gouvernance des mers et des océans. 30 mai 2013.*

¹ L'Agence Nationale de la Recherche (ANR) française est remerciée pour son soutien, permis grâce au projet CEP (Changements Environnementaux Planétaires) MACROES *A macroscop for oceanic earth system* 2010-2014-Macroscop pour les systèmes océaniques (ANR-09-CEP-003), dont un volet est consacré aux transformations possibles de la gouvernance des océans et des mers .

"Comment le droit de la mer contribue-t-il à l'établissement de réseaux d'aires marines protégées sur les mers et océans? "

Introduction

Liée par des textes de droit international de l'environnement, une part importante d'institutions et d'acteurs publics et privés du monde scientifique, politique, et associatif cherche à développer une action publique orientée vers la conservation de la diversité biologique. C'est d'abord la diversité biologique terrestre qui a occupé l'espace de pensée, de négociations et d'action. Des efforts généraux sont engagés par les gouvernants, les administrateurs et les institutions de protection de la nature, vers la diversité biologique marine. Notamment, il s'agit récemment de trouver les moyens de construire en urgence, de véritables « réseaux écologiques » sur les mers et océans, notamment par la multiplication de périmètres d'aires marines protégées et le souci de leurs interconnectivités écologiques.

En effet, au-delà de protections trop localisées et très côtières des eaux et des littoraux, ces réseaux écologiques sur les mers apparaissent comme les plus capables 1) d'affronter les enjeux de la protection d'espèces marines mobiles et 2) la protection de certains habitats naturels sous-marins quelle que soit leur localisation... Cet enjeu n'a pas à être traité sous le seul point de vue de l'écologie scientifique marine. Il devra l'être sous l'angle du droit et de la contribution de celui-ci à l'établissement et au respect de tels réseaux écologiques sur et sous la mer.

Qui dit droit, ne dit pas forcément droit de la mer. Le droit de la mer depuis 1950 a rempli de nombreuses fonctions essentielles, mais assez éloignées, il faut le dire, de pures préoccupations environnementales. Alors sera-t-il concerné par la dernière d'entre elles, très ambitieuse, très difficile? D'autres droits que lui doivent-ils être mobilisés (I)? Dans l'hypothèse où la mobilisation du droit de la mer est incontournable, comment contribuera-t-il à l'établissement de tels réseaux en général, et de réseaux d'aires marines protégées sur les mers et océans en particulier (II) ?

I. Le droit de la mer, concerné par l'établissement de réseaux écologiques sur les mers et océans

A. Les réseaux écologiques marins, enjeux actuels, peu prévus au départ...

Historiquement le droit de la mer a eu à remplir une fonction principale bien différente de celle que l'on traite aujourd'hui. Une des définitions du droit de la mer le présente tel l'«*ensemble des règles de droit international relatives à la détermination et au statut des espaces maritimes et au régime des activités ayant pour cadre le milieu marin*» (P. Vincent, 2009, *Droit de la mer*).

Par ailleurs, ses fonctions historiques ont été la régulation des crises, guerres et conflits maritimes, entre Etats, sous l'égide de l'ONU créée fin des années 1950 comme nouveau système universel de lutte contre les conflits, et la contribution au développement économique des Etats, appuyé sur les espaces marins et les ressources marines et côtières.

Ceci a généré deux ensembles de règles :- des règles organisant le contrôle, par les Etats, sur les espaces marins adjacents à leurs côtes et jusqu'à la haute mer, et sur les ressources marines, et sur les usages de la mer ;- des règles organisant le règlement pacifique des conflits nés entre Etats sur ces matières puisque la disparition totale des conflits n'est pas possible. Il est donc habituel, sur un plan fonctionnel, de voir le droit de la mer comme moyen de formuler le conflit (codification, définition, sécurisation, universalité des instruments comme la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer CNUDM, possibilité de mettre en formes juridiques les prétentions des Etats...). Corrélativement, le droit de la mer est aussi le moyen de résoudre le conflit : à l'obligation faite aux Etats partie de résoudre les différends par des moyens pacifiques (art.279 CNUDM) correspond un ensemble de possibilités de règlement des différends entre Etats (partie XV, articles 279-299, CNDUM).

La pérennité du droit de la mer s'est construite sur cette base, base bien comprise par chaque Etat pris individuellement. Un droit stratégique pour des Etats divers, notamment pour des pays en développement qui s'assureront l'extension des ZEE, celle de leurs mers territoriales, mais qui perdront sur d'autres aspects comme avec le régime de la gestion des ressources minérales en haute mer qui a été instauré et perdue encore aujourd'hui...

L'aspect environnemental du droit de la mer est moins prégnant, moins évident, bien que la CNUDM rappelle constamment les droits et obligations des Etats dans la gestion des ressources de la mer et que des modes collectifs et coopératifs de gestions de certaines ressources marines sont envisagés (Accord de New York de 1994 sur les stocks de poissons dits chevauchants et grands migrateurs...). Malgré l'importante Partie XII de la CNUDM « Protection et préservation du milieu marin », articles 192 à 237, très orientée vers les questions de pollutions, le renvoi fait à l'article 237 justement aux autres conventions dédiées à l'environnement marin a laissé parfois l'impression d'une disjonction avec d'autres droits, comme le "droit maritime", et le "droit de l'environnement" en mer, qui s'est construit, lui, à partir d'autres textes ou conventions internationales environnementales et se développe linéairement ... Des études récentes des meilleurs spécialistes du droit de la mer resserrent d'ailleurs à présent ce lien entre le droit de la mer et sa fonction de conservation environnementale.

Or la question du réseau écologique, très moderne, très marquée par le 21^e siècle débutant replace le droit de la mer au centre des matières juridiques à mobiliser.

B. La question du réseau écologique replace le droit de la mer au centre

Les « réseaux écologiques » souhaités par les institutions sont souvent abordés à l'aide d'un zonage de l'espace ou l'on s'est habitué à trouver des zones « noyaux », des zones « tampons », et des zones « corridors » diversement qualifiées ; le terme de corridors écologiques fait d'ailleurs difficulté sur le milieu marin, et celui de la connectivité entre zones marines encore plus. Les connectivités écologiques issues des sciences naturelles, à retranscrire dans le domaine politique et juridique, sont donc un point délicat et nécessitent un droit à la fois ouvert, pérennisé, et relativement universel, pour qui concerne la spatialisation des espaces maritimes.

Or sur le plan de la construction juridique des espaces, c'est sans doute le droit de la mer qui est le plus abouti ; il n'a pas d'autres limite géographique que la surface des océans et il est le plus connu ou reconnu par les Etats, y compris les non signataires de la CNUDM.

Sur un plan technique, ce droit considère les étendues marines horizontalement (surfaces), en découpant divers espaces aux statuts juridiques variés qui déterminent, ensuite, des droits et des obligations des États sur ces espaces. Il offre les zonages classiques, comme la mer territoriale, la haute mer, la ZEE par exemple, ou des zonages plus originaux comme les détroits internationaux, les eaux archipélagiques par exemple, et leurs statuts juridiques associés.

Ce droit considère aussi ces étendues marines verticalement (volume et altitude), puisque la colonne d'eau, le sol et le sous-sol marins, l'espace aérien, et les richesses de la mer sont objets de prescriptions juridiques. Relèvent de cette perspective, les définitions de l'espace aérien au-dessus de l'espace marin, ou celle du plateau continental, au dessous et prolongeant le territoire terrestre et leurs statuts juridiques associés.

Par ailleurs, l'absence de frontière matérielle sur le milieu marin et la mobilité de nombreuses ressources marines a conduit à des régimes juridiques plus complexes que les perspectives horizontale ou verticale de l'espace à juridiciser, comme le montre le régime des droits et obligations des États devant les espèces de poissons dites de grands migrateurs et de stocks chevauchants. Enfin, les usages ou fonctionnalités de la mer (voies de communication, réserves alimentaires halieutiques, protection de la valeur économique tirée de ressources etc.), synonymes de richesses et de conflits d'intérêts, sont pris en compte par le droit de la mer et les droits nationaux, et font l'objet d'accords juridiques à l'assise étendue ou restreinte...

Ceci rappelle qu'à côté du "droit de l'environnement" et de la protection de la nature en mer, le "droit de la mer" reste un horizon indépassable pour les États, et il pèse de tout son poids quand il s'agit de *construire juridiquement* de tels réseaux. Ce poids n'est pas nécessairement un empêchement à la mise en œuvre de ces réseaux écologiques. Le droit de la mer par ses règles, ses pratiques et contraintes historiques et actuelles est de toutes manières la clef de la construction juridique sécurisée de tels «corridors écologiques marins» (ce dernier terme étant souvent contesté dans la discipline de la géographie, et parfois dans celle de l'écologie scientifique marine). Un des moyens d'instituer-en droit- ces réseaux écologiques passe par l'établissement de réseaux d'aires marines protégées sur les mers et océans.

II. Comment le droit de la mer contribuera-t-il à l'établissement de réseaux d'aires marines protégées sur les mers et océans ?

A. Position du problème des réseaux d'AMP sur les mers

Les AMP sont des instruments juridiques établis dans une démarche de conservation originellement imaginées pour préserver plutôt des espèces sédentaires ou territoriales (individus) maintenant ainsi un niveau de population (mérus, sars, langoustes, coraux, par exemple), ou des habitats menacés spécifiques et cartographiés (portion d'écosystèmes lagonaires, herbiers, par exemple). Les AMP peuvent avoir des statuts différents provenant du droit international ou des droits nationaux.

Différents *textes* cherchent à modifier ces statuts afin d'étendre le rôle des AMP en les confrontant aux phénomènes des migrations. Il peut s'agir de grandes migrations d'espèces (grands migrateurs) ou de déplacements plus restreints d'espèces inféodées à un habitat naturel traditionnel mais capables de s'en éloigner s'il ne convient plus : ce sont les exemples d'individus mobiles le long d'un plateau continental ou qui en sortent épisodiquement.

C'est une demande politique, puis juridique visant la protection d'espèces mobiles, et plus généralement la contribution à la capacité des espèces de se maintenir pérennes dans un contexte de changement climatique.

Toujours plus de textes demandent aux AMP et à leurs gestionnaires administratifs de participer à cette vaste recherche des moyens de protection de ces espèces en déplacement. Ceci, même si paradoxalement ces migrations d'espèces sont approximativement connues, encore supposées, ou non identifiées....

Les justifications à ces ambitieuses demandes sont une référence au principe juridique de précaution, à la responsabilité des gouvernants et administrateurs de la mer qui n'agiraient pas à temps, à la raréfaction des ressources de la mer, perspective écologique sombre, porteuse d'incidences géopolitiques à éviter.

A l'échelle internationale, le plus reconnu des textes qui appellent les Etats à mettre en place des réseaux d'AMP est certainement le Plan stratégique 2011-2020 de la Convention sur la diversité biologique² qui dans son Objectif 11 demande à ce que : « d'ici à 2020 (...) 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité

² Ce plan a été adopté par la dixième conférence des parties à Nagoya en Octobre 2010 par la Décision X/2.

biologique et les services fournies pas les écosystèmes, soient conservés au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement ».

Ces nouvelles attentes vis-à-vis de l'instrument AMP posent des difficultés : en écologie, en géographie, et sans doute en droit.

Les AMP se trouvent actuellement devant une nécessité : celle de trouver des moyens de protection d'espèces en déplacement, d'espèces variées de surcroît (corail, thons rouges, saumons, anguilles etc.), et à tous stades de vie, de l'individu à la larve. Ce dernier point présentant des complexités importantes vu qu'un individu mature (une anémone de mer par exemple) peut être immobile et localisé mais générer de la dispersion larvaire et du réensemencement sur des distances marines importantes, au gré de couloirs de circulation affectés par la courantologie, l'autonomie de nage des larves, leur durée de vie etc.). D'où l'idée d'identifier des réseaux d'AMP sur les mers et que ceux-ci soient constitués de zones géographiquement reliées entre elles ou de zones suffisamment nombreuses pour permettre le maintien de la connectivité écologique (Planes S., 2012; McLeod et al., 2009 ; Bonnin M., 2011³).

Quelles zones en mer? Des zones écologiques pour une espèce (par exemple pour l'Atlantic Blufin Tuna ABFT, connu en tant que *Thunnus thynnus* ou "thon rouge de Méditerranée", pour les espèces d'hypocampes en Méditerranée etc.) ou pour plusieurs espèces (par exemple, mammifère marins, stocks halieutiques de poissons chevauchant, espèces en danger, espèces menacées....) ou pour un écosystème? (par exemple, diversité d'habitats et d'écosystèmes endémique à la Méditerranée). La quasi totalité des zones ou seulement des zones connues ou à l'utilité montrée ou pressentie : zones de ponte, de nourriture, de concentration de l'espèce, d'habitats vulnérables etc.? Pour être plus précis, doit-on imposer une protection spatiale pour l'espèce Atlantic Blufin Tuna qui fait partie des grands migrants, dans le Golf du Mexique déjà l'objet d'autres protections de part et d'autre de la péninsule du Yucatan (Arellano Guillermo A., Fraga J., Robles de Benito R., 2010), ou dans le détroit de Gibraltar, zones connues et fondamentales de reproduction et de nourriture ? Doit-on les étendre aux eaux de Sicile et de Malte où les thons sont particulièrement présents et

³ BONNIN M., (2011), Protected Areas and ecological networks: global environmental management or management of the Conservation institutions?, Protected Areas. Sustainable lands ?, Aubertin C., Rodary E. (eds), Ashgate & IRD editions, pp. 74-86.

menacés par la pêche intensive notamment de navires d'Etats non méditerranéens, ou même, doit-on clairement envisager la protection d'une grande partie de la Méditerranée occidentale ou orientale en interdisant ou restreignant certaines activités (l'activité de pêche, la prospection sous marine etc...)? Il s'agirait d'agir de la même manière qu'avec le Sanctuaire marin PELAGOS⁴, dans lequel une portion des eaux de Méditerranée occidentale fait l'objet d'une restriction de certaines activités en mer pour protéger ces mammifères, protection d'ailleurs entaillée par le spectre d'autorisations de prospection de gisements de gaz ou d'hydrocarbures et leurs conséquences acoustiques.

Ici les choix de nature écologique sont peut-être infinis mais la question de la faisabilité juridique de réseaux formés d'AMP ordonne durement une part du débat et permet d'envisager et d'éliminer certaines options.

B. Le réseau d'AMP : l'inévitable question de la faisabilité juridique

Quant à la faisabilité juridique de tels réseaux? On constate que le droit de la mer est pleinement concerné. A l'intérieur ou/et à l'extérieur des « eaux sous juridiction nationale », choix qui relève prioritairement des Etats et d'évolutions futures de la gouvernance de la haute mer, les options juridiques n'y sont pas les mêmes.

Et quoi qu'il en soit, la tâche implique une évolution des processus juridiques actuels d'installation d'AMP. On peut distinguer ici les données incontournables du problème, des inconnues.

Parmi les données de départ, il faut passer du premier mouvement qui a été le développement d'AMP unitaires dans les eaux côtières à un second mouvement qui est celui de l'extension à la côte, vers le large, à un troisième mouvement qui est la création de réseaux d'AMP.

Ces réseaux d'AMP peuvent se faire selon deux postures juridiques différentes: des réseaux juridiques écologiques d'AMP sur les mers, soit *à l'intérieur*, ou soit *à l'extérieur* des eaux sous juridiction nationale des Etats.

⁴ Accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins fait à Rome le 25 novembre 1999 et entré en vigueur le 21 février 2002.

La première option se concentre sur la « mer territoriale » et la « Zone d'Exclusivité Economique » (ZEE) d'un ou de plusieurs Etats. La seconde option se concentre sur le phénomène du dépassement de la ZEE tenté par certains Etats et sur la colonisation juridique possible de la « haute mer » par les AMP.

Les tentatives de réseaux d'AMP doivent donc distinguer l'étendue des possibilités juridiques disponibles dans chacune des options, pour obtenir un réseau plus complet reliant des eaux sous juridiction entre elles, et celles pour un réseau reliant depuis la limite extérieure des eaux sous juridiction jusqu'à la haute mer. Ces situations classiques impliquant déjà une marge importante d'efforts et de progression, l'évocation d'AMP à statut inexistant, hypothétique, souples, modulables (temps/espace), ne sera pas développée ici. Pourtant elle fait partie de ces questions modernes, à l'avant-garde, qui offrent un champ immense d'études à l'écologie marine et bousculent les formes usuelles de raisonnements juridiques appliqués aux espaces maritimes jusqu'à maintenant. L'administration de la mer est-elle si uniforme ? Des questions précises, contextuelles, et la pression des effets attendus du changement climatique, suscitent de plus en plus de formes de gouvernances de la mer et d'expériences d'administration en la matière, au sein d'un seul Etat, de deux Etats frontaliers, puis, on le voit, de plusieurs Etats, éventuellement réunis ensemble autour de ces objectifs de conservation de la diversité biologique marine à une échelle plus régionale.

Quant aux inconnues.

C'est d'abord la volonté des Etats sur les eaux marines relevant de leur juridiction qui n'est pas si facilement sondable avant que des actes légaux déclaratifs ne soient officiellement communiqués. Des écarts dans les formes habituelles d'action publiques sur la mer sont possibles. Ainsi la France a-t-elle déclaré une ZEE en Méditerranée dans une région méditerranéenne où la majorité des Etats du bassin s'étaient jusqu' alors contentés de revendiquer cette possibilité légale (Galletti F., Cazalet B. 2012)⁵. Reste surtout que les

⁵ GALLETTI F., CAZALET B., 2012, « Matières et instruments impliqués dans la gouvernance d'une mer semi-fermée : du droit de la mer et de la situation d'indétermination des "eaux sous juridiction" en Méditerranée à l'invention des nouveaux zonages écologiques », RIOS RODRIGUEZ, J. et OANTA, G. A. (ED.), *Le droit public à l'épreuve de la gouvernance. El Derecho Publico ante la gobernanza*. (préface de F. Féral, palabras previas de J.- M. Sobrino Heredia), Presses Universitaires de Perpignan, coll. Etudes, pp.257-296.

réseaux écologiques, positionnés en tout ou partie, sur la haute mer, se heurtent encore à l'obstacle juridique du statut juridique de la haute mer et à son déficit de gouvernance concernant les ressources marines vivantes ; mais il n'est pas interdit de penser que celui-ci puisse être réformé, de façon complète, ou du moins être aménagé dans des créneaux particuliers comme celui des aires marines de haute mer, dites « au delà des zones de juridiction », ou celui de la protection de sites sous-marins et d'espèces particulières marines. D'autres hypothèses d'évolution des gouvernances sur la mer sont également possibles, et peuvent être discutées.

A ces conditions, "droit international de mer" et "droit de la diversité biologique en mer" ne se confrontent plus, mais se combinent. Le premier (droit de la mer) permettant, par des périmètres tracés sur les mers et par des systèmes de gouvernances dédiées, de traduire juridiquement et avec le plus de garanties juridiques possible, les objectifs écologiques posés fragilement par le second (droit de la diversité biologique).

Ces thèmes, que l'on a pu croire confinés dans le champ des sciences naturalistes, ou du droit de l'environnement, ne sont pas hors du champ du droit de la mer, dont il faut penser la réforme de certaines de ses dispositions pour lui permettre de réaliser des réseaux écologiques d'AMP et de contribuer à la mise en application étendue d'un droit dédié à l'environnement marin. Ce n'est pas une question de cohérence dans le temps entre plusieurs conventions et accords juridiques internationaux mais bien de convergence d'objectifs contemporains qu'on doit pouvoir appuyer, sans trop de risques, sur des matières juridiques qui n'ont pas été créées pour atteindre des résultats similaires.