

UN SANCTUAIRE POUR LES MAMMIFERES MARINS EN MEDITERRANEE

Accord de Rome du 25 novembre 1999

Par Josette Beer-Gabel

L'Accord conclu à Rome le 25 novembre 1999, constitue une avancée du droit de l'environnement à un double point de vue : par l'originalité de son objet, avec la création d'une zone de protection appelée « sanctuaire » doté d'un solide régime juridique ; par le champ d'application géographique de cet espace ensuite, qui s'étend à la haute mer. L'étude d précédee d'un rappel des principaux instruments conventionnels applicables à la protection des mammifères marins qui avaient en quelque sorte, pressenti l'évolution à venir.

I. Les conventions relatives à la protection des mammifères marins de la Méditerranée

Parmi les mammifères marins, c'est la baleine qui la première a fait l'objet d'une protection à l'échelle mondiale, quel que soit le statut juridique des a été eaux où elle évolue ; on compte parmi les membres de la Convention signée à Washington en 1946, trois États côtiers de la Méditerranée, la France, Monaco, et le Royaume-Uni.

Les mammifères marins sont aussi protégés par la Convention de Bonn de 1979, au titre de leur qualité d'espèces migratrices ; cet instrument de portée universelle, compte au nombre de ses membres, 9 États riverains de la Méditerranée.

La Convention sur le droit de la mer de 1982, pose un principe selon lequel les États ont l'obligation de prendre des mesures pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer (article 117). Les États sont ainsi tenus d'assurer entre autres, la protection des mammifères marins dans les zones économiques, comme en haute mer.

Le Protocole de Barcelone du 10 juin 1995 relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, protège les écosystèmes, en instituant notamment, une Liste d'aires d'importance méditerranéenne, et en organisant la protection d'espèces animales et végétales parmi lesquelles figurent les mammifères marins.

Les signes de perturbation inquiétants, que montraient les populations de cétacés en Méditerranée et en mer Noire, ont été à l'origine de la conclusion dans le cadre de la Convention de Bonn, de l'Accord de Monaco du 24 novembre 1996 sur la conservation des cétacés de la Méditerranée et de la mer Noire, et de la Zone Atlantique Adjacente (« ACCOBAMS »). Les moyens que se sont donnés les Etats parties pour permettre aux populations de cétacés de se reconstituer, sont à la fois classiques et innovants. Ils reposent comme dans bien des accords protégeant la vie sauvage sur le respect de mesures de conservation et sur des interdictions, mais aussi, sur la création d'un réseau d'aires protégées. ACCOBAMS fait partie de la génération d'accords pour lesquels, l'établissement de zones de protection en mer est le garant le plus adapté à la sauvegarde d'espèces vulnérables.

II La conservation des mammifères marins dans la mer des Ligures

L'institution par l'Accord de Rome de 1999, d'un sanctuaire dans la mer des Ligures, a été directement motivée par l'accroissement des perturbations auxquelles y sont soumis les mammifères marins ; aux pressions causées par la pollution tellurique dénoncées depuis de longues années, s'ajoutent en effet, celles qui résultent du trafic maritime toujours plus intense dans la région, et notamment de l'augmentation du nombre de navires à grande vitesse qui s'y déplacent. Dans ces conditions, les techniques juridiques classiques de protection des espèces, semblaient insuffisantes et seul, l'établissement d'un périmètre de protection s'étendant en haute mer, est apparu comme susceptible d'offrir les garanties recherchées pour assurer le maintien et le rétablissement des populations visées.

Un tel choix toutefois, soulève une question d'importance au regard du droit de la mer. Certes, celui-ci admet, que les États puissent exercer leur juridiction sur les eaux internationales, par le biais de réglementations applicables aux navires battant leur pavillon. La CMB l'admet clairement, notamment pour ce qui concerne la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer (article 117).

L'on peut aussi tirer profit de l'expérience des commissions de pêche ; celle-ci montre en effet, que de tous temps ces institutions ont mené des activités en haute mer, nombre d'entre elles édictant des réglementations qui s'appliquent à la fois dans les zones relevant de la juridiction des États, et en haute mer. Ces incursions dans les eaux internationales ne portent pas atteinte, en réalité, au principe traditionnel de liberté qui y règne car, applicables à leurs

seuls États membres, ces mesures s'analysent comme une restriction de liberté, volontairement consentie par ceux-ci en vue de maintenir les niveaux des ressources vivantes de la mer.

Les difficultés liées à l'intervention en haute mer ne se profilent en réalité que lorsque des États ou des institutions ayant adopté des mesures de conservation et de gestion, entendent les faire valoir à l'égard d'États étrangers, et en demandent le respect. Dans ce cas en effet, ce sont bien des atteintes à la liberté desdits États qui vont leur être imposées et le droit international n'admet pas d'intervention de ce type aujourd'hui.

Pourtant, des accords comme ACCOBAMS et surtout le Protocole de Barcelone sur les aires protégées en Méditerranée, ont bien effectué un tel saut, saut que va amplifier la création du sanctuaire en mer des Ligures. En effet, ces trois instruments conventionnels vont passer de l'application de mesures de conservation par l'État du pavillon à ses navires en haute mer, à la réalisation d'une emprise sur celle-ci.

Ce qui frappe dans l'Accord de Rome, c'est son aspect directement opérationnel, Ainsi, n'est-il pas demandé aux États de prendre des mesures pour créer un sanctuaire ; c'est l'Accord qui l'institue lui-même et qui définit les mesures extrêmement contraignantes qui s'y appliquent selon lesquelles, les parties interdisent toute prise et perturbation de mammifères, exercent leur surveillance et intensifient la lutte contre la pollution (articles 6 et 7).

Mais surtout, le sanctuaire soulève la question de son emprise sur la haute mer. Celle-ci ne fait aucun doute et l'Accord le dit très clairement lorsqu'il évoque à l'article 14, les autres zones du sanctuaire « que celles qui relèvent des juridictions nationales ». Il y a lieu d'apporter ici deux précisions :

- la première est que dans ces eaux internationales « chacun des États parties est compétent pour assurer l'application des dispositions du présent accord à l'égard des navires battant son pavillon » ;

- la seconde précision est que l'Italie, la France et Monaco vont être en droit d'appliquer les dispositions de l'Accord à l'égard des navires battant pavillon d'États tiers à l'Accord, et qui se trouveraient dans la partie internationale des eaux du sanctuaire, ouvrant la porte de cette façon, à des tensions et peut être à des accrochages.

Les dispositions qui définissent le régime juridique applicable au sanctuaire, se démarquent des textes traditionnels qui traitent de la protection de la vie sauvage, car la technique de la « sanctuarisation » permet de focaliser la protection sur le site lui-même où l'espèce visée se développe. Il ne s'agit plus alors de se limiter à interdire ou à contrôler des prélèvements de spécimens, mais bien d'assurer la conservation des conditions de vie de l'espèce et de son habitat. Ce régime met à la charge des États, un ensemble d'obligations précises et contraignantes. Les parties protègent les mammifères marins de toutes espèces (article 2) ; elles prennent les mesures pour leur garantir un état de *conservation favorable en les protégeant ainsi que leur habitat*, des impacts négatifs directs ou indirects des activités humaines » (article 4), ce qui à ce jour, constitue la meilleure définition d'un sanctuaire marin. Les activités qui y sont menées, sont fortement encadrées par des mesures visant à assurer la conservation des mammifères marins. L'article 7a) pose la règle de l'interdiction de toute prise délibérée ou perturbation intentionnelle de mammifères. L'utilisation et la détention des filets maillants dérivants est prohibée ; les activités touristiques d'observation des mammifères marins doivent être réglementées ; des stratégies nationales visant à supprimer des rejets de certaines substances mentionnées dans l'annexe du Protocole à la Convention de Barcelone sur la pollution tellurique, doivent être adoptées (article 6). Prennent place ici également, les dispositions relatives aux compétitions en mer aux termes desquelles, les parties doivent se concerter en vue de réglementer et, le cas échéant, interdire les compétitions d'engins à moteur rapides (article 9). On doit observer que si l'on a affaire ici, à un devoir impératif de se concerter, l'Accord est muet sur le contenu des mesures à adopter, ce qui atténue sans doute l'effet du devoir énoncé.

L'Accord signé à Rome au mois de décembre 1999, apparaît ainsi comme caractéristique du droit international de l'environnement qui vise à dépasser la protection des espèces en s'attachant à la protection des espaces dans lesquels elles vivent et se développent. Mais c'est surtout la vocation de ces mesures à être respectées par tout État partie au Protocole de Barcelone par le biais de l'inscription du sanctuaire sur la Liste des ASPIM, qui retient l'attention ; l'Accord de Rome prévoit en effet (art. 16) que ses parties demanderont, lors de l'entrée en vigueur du Protocole, l'inclusion du sanctuaire sur la liste des ASPIM.