

## RAPPORT GÉNÉRAL

Alain PIQUEMAL

*Professeur à l'Université de Nice Sophia Antipolis, Doyen de l'IDPD  
Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches sur le Droit des Activités Maritimes et  
l'Environnement (CERDAME/GEREDIC EA 3180, UNS)  
Membre du Conseil de la Mer de la Principauté de Monaco,*

Magali LEHARDY

*Maître de Conférences HDR à l'Université Nice Sophia Antipolis  
Directrice du Master 2 Droit de l'Environnement, des Espaces et Ressource  
Maritimes et de l'Aménagement du Littoral (DEERMAL) de la faculté IDPD*

## INTRODUCTION

### **I. L'Union Européenne (UE) protège et préserve l'environnement marin en favorisant l'application du droit international de la mer, soit directement, soit indirectement**

- I.1. L'UE est partie à de nombreux accords internationaux préservant l'environnement marin,
- ✓ tant dans un cadre multilatéral général (exemple de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982), (CNUDM),
  - ✓ que dans un cadre multilatéral régional (exemple du « système juridique méditerranéen à travers la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée » (1976, révisée en 1995) et ses protocoles d'application.
- I.2. L'UE autorise les États membres à ratifier ou à adhérer à certaines conventions maritimes environnementales où il existe une compétence « partagée » (exemple de la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, dite Convention HNS).

### **II. Deux approches complémentaires caractérisent l'action de l'UE en matière de protection et préservation de l'environnement marin :**

- II.1. Une approche d'« intégration » de la mer dans les politiques de l'Union à travers plusieurs strates juridiques aboutissant au Traité.

#### **Le Plan d'action pour une politique maritime intégrée.**

Afin de préserver les ressources marines, la Commission européenne a proposé, dès 2007, de mettre en place une ambitieuse politique maritime intégrée, horizontale et intersectorielle, englobant l'ensemble des aspects de la relation avec le milieu marin.

Le cadre de gestion, les objectifs et les instruments proposés par la Commission ont été développés dans une communication dont les fondements se trouvent dans les stratégies de Lisbonne et Göteborg<sup>1</sup>.

Plusieurs objectifs sont assignés à une telle politique marine intégrée, dont plusieurs participent de l'environnement et du développement durable des mers et des océans, directement ou indirectement.

Le premier objectif d'une politique intégrée pour l'UE consiste à « maximiser une exploitation durable des mers et des océans tout en permettant la croissance de l'économie maritime et des régions côtières »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 octobre 2007 sur une politique maritime intégrée pour l'UE [COM(2007) 575 final – La communication fait suite à la consultation lancée dans le Livre vert sur une politique maritime de l'Union, par laquelle le Conseil européen demandait à la Commission de développer un plan d'action (voir « Livre vert de la Commission: Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers » [COM(2006) 275 final - Non publié au Journal officiel].

Selon cette communication, « la création d'une politique maritime intégrée nécessite un cadre de gestion précis. La Commission a créé une task-force «Politique maritime» afin d'analyser les interactions entre les politiques sectorielles et d'assurer leur coordination. Elle a également sollicité l'aide des agences de l'UE (UE) concernées par les affaires maritimes pour l'élaboration de nouvelles politiques. De plus, la mise au point de nouvelles politiques maritimes implique la consultation de la société civile et de toutes les parties intéressées ainsi que des analyses d'impact globales ».

Actes liés à cette communication : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 octobre 2010 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée [COM(2010) 494 final – Non publié au Journal officiel]. La proposition établit un programme destiné à soutenir les mesures prévues en vue de poursuivre le développement et la mise en œuvre de la politique maritime intégrée. Elle s'inscrit dans la continuité des actions préparatoires et des projets pilotes devant être lancés de janvier 2011 à décembre 2013. Le programme doit fournir des ressources financières pour atteindre les objectifs et les priorités fixés dans le plan d'action adoptés en 2007. Procédure de codécision (COD/2010/0257)

Communication de la Commission du 8 octobre 2010, intitulée «Connaissance du milieu marin 2020: données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable» [COM(2010) 461 – Non publié au Journal officiel]. Cette communication décrit un plan d'action qui constitue l'un des trois instruments transversaux prévus par la politique maritime intégrée de l'UE. Ce plan d'action divisé en trois axes vise à améliorer la fiabilité des données sur le milieu marin, à rendre leur utilisation plus simple et moins coûteuse et à stimuler la compétitivité des utilisateurs de ces données.

Communication de la Commission du 15 octobre 2009, intitulée «Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: Un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE» [COM(2009) 538 – Non publié au Journal officiel]. Cette communication constitue le deuxième instrument transversal prévu par la politique maritime intégrée de l'UE. Elle expose les principes directeurs qui régissent la création d'un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime et lance le processus qui conduira à sa mise en place. Pour y parvenir, il est nécessaire de renforcer la coordination et la cohérence entre la Commission européenne, les États membres et les interlocuteurs.

Communication de la Commission du 25 novembre 2008, intitulée «Feuille de route pour la planification de l'espace maritime: élaboration de principes communs pour l'UE» [COM(2008) 791 final – Non publié au Journal officiel]. La planification de l'espace maritime constitue un instrument de la politique maritime intégrée destiné à assurer une meilleure coordination entre les parties intéressées et une utilisation optimale des mers et des océans. La présente communication définit un ensemble de principes fondamentaux qui s'inspirent des pratiques actuelles et de la réglementation existante. Ces principes serviront de base aux discussions sur l'élaboration d'une approche commune concernant la planification de l'espace maritime.

<sup>2</sup> Afin d'assurer la compétitivité, la sûreté et la sécurité du secteur, la Commission européenne s'engage dans sa communication à:

- « créer une stratégie pour atténuer les conséquences du changement climatique dans les régions côtières;

Un deuxième objectif clé est de « *créer un socle de connaissances et d'innovations pour la politique maritime* »<sup>3</sup>.

Un troisième objectif est d'« *offrir une qualité de vie supérieure dans les régions côtières et ultrapériphériques* », en conciliation avec le développement économique et le respect de l'environnement<sup>4</sup>.

L'UE entendait, par ailleurs, « *promouvoir sa position de chef de file dans les affaires maritimes internationales* », ce qui peut également se répercuter sur les initiatives de l'UE en matière de protection de l'environnement marin, tant dans les enceintes internationales que dans le cadre intracommunautaire<sup>5</sup>.

S'agissant des instruments dont doit être dotée cette politique maritime intégrée de l'UE, la Commission en a proposé trois, lesquels peuvent s'avérer particulièrement importants en matière de protection de l'environnement marin et pour certains, ont donné lieu à réalisation au moins partielle :

- 
- *revaloriser les qualifications professionnelles et les d'études dans le domaine maritime pour offrir de meilleures perspectives de carrière dans le secteur;*
  - *réaliser un espace maritime européen sans barrières administratives ni douanières ainsi qu'une stratégie globale des transports maritimes pour la période 2008-2018 afin d'améliorer l'efficacité et la compétitivité des transports maritimes en Europe;*
  - *donner des orientations pour l'application de la législation environnementale concernant les ports et proposer une nouvelle politique pour les ports qui tient compte de leurs rôles multiples;*
  - *encourager la formation de pôles d'activité multisectoriels et stimuler l'innovation technologique dans le secteur des chantiers navals et de l'énergie afin d'assurer la compétitivité économique sans détériorer l'environnement;*
  - *soutenir les efforts internationaux visant à réduire la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre causées par les navires;*
  - *prendre des mesures contre les rejets en mer, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et toute autre pratique destructrice.*

<sup>3</sup> Selon la Commission, la science, la technologie et la recherche marines permettent d'analyser les effets des activités humaines sur les systèmes marins et offrent des solutions pour atténuer la détérioration de l'environnement et les effets du changement climatique. La Commission européenne planifie de:

- *« présenter une stratégie européenne globale pour la recherche marine et maritime;*
- *améliorer la compréhension des affaires maritimes au titre du 7e programme-cadre;*
- *soutenir la création d'un partenariat européen en science marine dans le but d'établir un dialogue entre la communauté scientifique, l'industrie et les décideurs politiques.*

<sup>4</sup> La Commission vise donc particulièrement à :

- *« encourager le tourisme côtier;*
- *élaborer une base de données concernant les financements communautaires pour les projets maritimes et les régions côtières;*
- *créer une stratégie communautaire de prévention des catastrophes dans ces régions;*
- *développer le potentiel maritime des régions ultrapériphériques et des îles.*

<sup>5</sup> Selon la Commission, « *une politique intégrée permet d'améliorer la gestion internationale des affaires maritimes ainsi que la réalisation des priorités de l'UE dans ce domaine. Cela revêt une importance particulière, vu le caractère global des problèmes rencontrés par le secteur maritime. La Commission encourage donc particulièrement:*

- *une coopération dans les affaires maritimes dans le cadre de la politique européenne de l'élargissement, de la politique européenne de voisinage et de la dimension septentrionale ainsi qu'un dialogue structuré avec les principaux partenaires. L'application des accords internationaux par les partenaires est, en effet, essentielle;*
- *les États membres à ratifier et à appliquer les instruments appropriés.*

- un réseau européen de surveillance maritime afin d'assurer la sûreté de l'utilisation des mers et la sécurité des frontières maritimes de l'UE, ces problèmes ayant un caractère transnational;
- la gestion intégrée (terre et mer) des zones côtières pour permettre l'aménagement du territoire maritime ;
- une source de données et d'information complète et accessible relative à l'activité naturelle et à l'activité de l'homme sur les océans afin de faciliter les décisions stratégiques concernant la politique maritime.

Depuis, la Commission a établi en 2009 un rapport de suivi sur l'état d'avancement de cette politique maritime intégrée<sup>6</sup>, en définissant notamment six orientations stratégiques pour l'avenir :

- l'intégration de la gouvernance maritime<sup>7</sup> ;
- le développement d'instruments intersectoriels tels que la planification de l'espace maritime, des bases de connaissances et de données exhaustives sur le milieu marin, et la surveillance maritime intégrée. ;
- la fixation de limites aux activités maritimes afin de garantir la durabilité<sup>8</sup> ;
- les stratégies reposant sur les bassins maritimes ;
- le renforcement de la dimension internationale de la politique maritime intégrée<sup>9</sup> ;
- la croissance économique durable, l'emploi et l'innovation<sup>10</sup>.

## II.2. Une approche « dialectique » entre le droit international de la mer et le droit communautaire

Les exemples précédents ont déjà esquissé cette « dialectique », permettant tout à la fois à l'UE de participer activement à l'action internationale multilatérale de protection du milieu marin, tout en renforçant le cadre juridique de cette action par des développements propres, tant sur le plan fonctionnel que sur le plan spatial.

Aussi, si l'on tente une synthèse de l'approche européenne en matière de protection et préservation de l'environnement marin, les deux axes suivants se dégagent dans une perspective complémentaire :

---

<sup>6</sup> Rapport de la Commission du 15 octobre 2009 sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE [COM(2009) 540 final – Non publié au Journal officiel].

<sup>7</sup> Selon laquelle, « les institutions, les États membres et les régions côtières de l'UE doivent mettre en place des structures efficaces aux fins de la collaboration trans-sectorielle et de la consultation des parties prenantes. Ces structures doivent permettre d'exploiter toutes les synergies entre les politiques sectorielles ayant une incidence sur le domaine maritime. Dans la mesure du possible, ils doivent éviter d'envisager les politiques sectorielles isolément les unes des autres ».

<sup>8</sup> Il est ainsi prévu que « dans le contexte de la Directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », ces limites prennent en considération l'impact du développement des activités maritimes sur les mers et les océans ».

<sup>9</sup> Pour la Commission, « l'UE a un rôle moteur à jouer dans l'amélioration de la gouvernance maritime au niveau mondial, comme elle l'a fait dans le domaine de la piraterie ou des pratiques de pêche destructrices ».

<sup>10</sup> A cette fin, « l'UE doit définir des priorités économiques cohérentes et globales pour favoriser le développement du transport maritime intracommunautaire, stimuler les investissements, faire avancer le projet de bateaux propres, promouvoir la production d'énergie en mer, etc. »

- L'UE protège et préserve l'environnement marin à travers plusieurs de ses politiques
- L'UE protège et préserve l'environnement marin en établissant un cadre juridique original d'approfondissement du droit international de la mer

### **I. L'UE PROTÈGE ET PRÉSERVE L'ENVIRONNEMENT MARIN À TRAVERS PLUSIEURS DE SES POLITIQUES**

Si, ainsi que déjà signalé, la politique marine de l'UE se veut « intégrée », cette notion d'intégration va bien au-delà et il se dégage une stratégie d'intégration entre nombre de politiques menées par l'Union.

Trois éléments peuvent ainsi se dégager de cette approche communautaire particulièrement large :

- I.1. L'UE reconnaît l'importance d'intégrer la protection de l'environnement dans les autres politiques de l'Union ;
- I.2. La protection de l'environnement marin est devenue un élément d'un programme global d'action pour l'environnement ;
- I.3. L'interaction entre le droit et les sciences exactes à travers « Connaissance du milieu marin 2020 ».

#### **I.1. L'UE reconnaît l'importance d'intégrer la protection de l'environnement dans les autres politiques de l'Union.**

La compétence de la Communauté européenne pour agir en matière d'environnement n'était pas formulée dans le traité de Rome. Cependant, à titre incident, en 1967, une première directive sur la classification dans l'emballage et l'étiquetage, puis directement sur les déchets eux-mêmes, a joué un rôle de déclencheur qui permettra de déboucher sur une politique commune.

Avec l'Acte unique européen de 1986, un titre spécial est inséré pour la première fois dans le traité pour doter l'UE d'une compétence explicite en la matière, consacrant ainsi la reconnaissance d'une politique commune de l'environnement.

Avec le Traité de Maastricht, l'environnement est inclus dans le cadre de la procédure de codécision et devient une « politique européenne ».

Le Traité d'Amsterdam étend le champ d'application communautaire en intégrant, parmi les missions de la Communauté, le principe de développement durable, un « *développement qui répond aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs* », selon le rapport Brundtland de 1987. A ce stade, toutes les actions et les politiques communautaires doivent prendre en considération le principe du développement durable.

Enfin, le Traité de Lisbonne ajoute un nouvel objectif à la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement. Il s'agit de la « *promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique* » (article 191 TFUE).