



L'océan, bien commun de l'humanité : Protection de l'environnement et souveraineté

Eudes Riblier

Président de l'Institut Français de la Mer

La notion de bien commun appliquée aux océans requiert pour sa mise en œuvre une gouvernance adaptée. Tant la vision politique de la souveraineté des États que la construction du cadre juridique en découlant pour les relations internationales doivent alors être repensées à l'aune d'une mise en compatibilité des souverainetés et d'un ordre nécessaire en haute mer. Eudes Riblier, président de l'Institut français de la mer, livre ainsi ses réflexions face à ce défi existentiel pour l'avenir des océans.

Jair Bolsonaro, président brésilien, a affirmé mardi 24 septembre à l'ONU : « On ne peut pas dire que l'Amazonie est un patrimoine mondial, et c'est une erreur des scientifiques de dire que notre forêt est le poumon du monde », « Certains pays ont remis en cause ce qui est le plus sacré pour nous, la souveraineté. »

En mai dernier, le groupe de travail mandaté par les Nations unies, pour élaborer un Pacte mondial pour l'environnement, a abandonné l'idée de proposer un texte juridiquement contraignant. Du fait de l'opposition de plusieurs grandes nations, dont les États-Unis et le Brésil, il s'est contenté de recommander l'adoption d'une simple déclaration politique et la tenue d'une conférence internationale en 2022.

L'océan, bien commun de l'humanité : Protection de l'environnement et souveraineté

En première approche, la défense d'une certaine idée de la souveraineté n'a pas été étrangère à cet abandon.

Qu'en est-il plus précisément ?

La souveraineté prime-t-elle systématiquement sur la protection de l'environnement ?

Existe-t-il un droit d'ingérence vis-à-vis de comportements souverains mettant gravement en danger l'environnement ?

Devons-nous considérer la souveraineté comme la limite de l'exigence du bien commun, ou, au contraire, le bien commun, sous son prisme d'indispensable protection de l'environnement, permet-il de poser des limites à l'exercice de la souveraineté ?

Dans un premier temps, cette note questionne les limitations auxquelles les droits humains soumettent l'exercice de la souveraineté dans le droit international.

Dans une seconde partie, elle examine comment la Convention des Nations unies sur le droit de la mer instaure la protection de l'environnement marin, comme une obligation des États et, évoque une possible ingérence vis-à-vis de ceux qui ne la mettraient pas en œuvre.

Souveraineté et droits humains

La souveraineté

La souveraineté s'appuie sur et ce manifeste au travers de l'indépendance politique : c'est « l'autorité suprême » détenue par l'État pour ses affaires internes comme dans ses relations avec d'autres membres de la communauté internationale et, donc :

- sa capacité à agir librement et sans aucune contrainte sauf celles auxquelles il aura volontairement adhéré
- sa non-soumission à une autre autorité.

La souveraineté nationale ne s'exerce pas que vis-à-vis des autres nations, mais vis-à-vis de tous les acteurs internationaux : organes internationaux, ONG, entreprises multinationales.

Dans les relations entre les États, le corollaire de la souveraineté est la non-ingérence dont le principe général est énoncé notamment dans la charte de l'ONU¹.

1. Article 2.7 de la Charte : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII. »



La limite de la souveraineté : les droits humains

L'existence de principes transcendants de responsabilité applicables à tous les hommes a, de longue date, limité la souveraineté. Ainsi, dès le Moyen Âge, la définition de la guerre juste constituait une contrainte posant une borne à la souveraineté.

Le respect des droits humains s'est imposé comme devant faire l'objet d'une protection universelle : la possibilité (l'obligation ?) d'intervenir lorsque les droits humains ne sont pas respectés limite de ce fait le principe de souveraineté et, partant, celui de non-ingérence.

L'étendue de ce droit d'ingérence fait toujours l'objet de vastes débats, aussi bien sur le principe (un État illégitime, au regard des droits de l'homme, est-il légitime à s'opposer à une intervention étrangère) comme sur l'opportunité (seuils, motifs justifiant une intervention).

Quels droits humains ?

On évoque couramment trois « générations » de droits humains² :

- les droits civils et politiques³ ;
- les droits économiques, sociaux et culturels⁴ ;
- les droits de solidarités, et, parmi eux, le droit à un environnement sain⁵.

On parle aussi parfois de quatre « générations », la quatrième portant sur les droits rattachés à l'être humain en tant qu'espèce.

Le rapport de Corinne Lepage sur une Déclaration universelle des droits de l'humanité, rédigé en 2015 en préparation de la COP 21, fait un point sur les textes internationaux reconnaissant les droits humains, que ces textes soient ou non contraignants. Il propose ensuite un projet portant sur les droits et devoir des générations actuelles et futures : de l'Humanité⁶.

Une hiérarchie entre les « générations » de droits humains ?

Une hiérarchisation entre les « générations » a fait l'objet de débats idéologiques dans la seconde moitié du XX^e siècle, l'Occident déclarant la prééminence des droits civils et des libertés, alors que les pays communistes l'attribuaient aux droits sociaux.

2. L'idée de 3 générations de droits humains a été introduite en novembre 1977 par Karel Vasak, conseiller juridique de l'UNESCO, spécialiste des droits humains, dans un article pour *Le Courrier de l'UNESCO*.

3. Énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDGP) et la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)

4. Énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIRDESC), ainsi que dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe.

5. Ces droits englobent les droits collectifs des sociétés ou des peuples – tels que le droit à un développement durable, à la paix ou à un environnement sain.

6. <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000687.pdf>

L'océan, bien commun de l'humanité : Protection de l'environnement et souveraineté

Il est encore défendu que les droits économiques et sociaux ne sont ni réalistes ni réalisables, du moins à court terme, et que leur mise en œuvre ne peut se faire que progressivement.

Aujourd'hui, toutefois, il est admis que tous les droits humains des deux premières générations sont égaux et complémentaires⁷.

Mais les droits collectifs, liés à la troisième « générations » ne bénéficient pas de la même reconnaissance internationale.

Ils ont été introduits dans la Convention africaine des droits de l'homme⁸ : droit des peuples à l'autodétermination, à disposer de leurs richesses naturelles, au développement économique, à la paix et à la sécurité à un environnement satisfaisant.

Au niveau des Nations unies, si certains d'entre eux peuvent être partiellement couverts par des conventions, ils ne sont garantis par aucun accord global contraignant.

La reconnaissance du droit à un environnement satisfaisant

Le Projet de pacte mondial pour l'environnement, a été lancé en 2017 par un groupe de 80 juristes du monde entier – dont le français Yann Aguila – et porté à l'ONU par Laurent Fabius, dans le sillage de la réussite de la COP 21, puis, par Emmanuel Macron.

L'objectif annoncé était essentiellement de reprendre des principes consensuels, figurant pour la plupart dans des déclarations⁹, pour les inscrire dans le droit dur, contraignant.

Malgré cette ambition limitée, il n'a pu aboutir.

Les raisons de cet échec sont multiples. Selon l'analyse publiée par l'IDDRI en mai dernier¹⁰ :

- concertation internationale insuffisante,
- plus d'Etats sympathisants que de véritables soutiens,
- manque d'unité de l'UE,
- faible implication des ONG,
- hésitations entre besoin de renforcer l'application des accords existants, au travers de moyens administratifs et financiers, et nécessité d'un nouvel outil juridique...

Cet échec n'est donc pas une négation de la reconnaissance du droit à l'environnement, comme droit humain, mais plutôt un refus de la manière de vouloir l'écrire et le mettre en œuvre.

7. *CF en particulier la Conférence des droits humains de Vienne en 1993*

8. *Charte de Banjul des droits de l'homme et des peuples du 27.06.1981, art. 20-24*
https://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/au/afr_charter_human_people_rights_1981f.pdf

9. *Comme celle de Stockholm en 1972 ou celle de Rio en 1992.*

10. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/le-echec-du-pacte-mondial-pour-l-environnement-occasion> Lucien Chabason et Elisabeth Ege - mai 2019



En conclusion concernant la souveraineté et le droit à un environnement sain

Si le droit international reconnaît qu'un environnement sain constitue un des droits humains fondamentaux, et si de nombreux accords volontaires ou non contraignants le stipulent, aucun texte international à portée générale ne vient obliger les États à respecter ni à faire respecter ce droit dans leur domaine de souveraineté, ni ne vient leur permettre de le faire respecter par les autres États.

Obligation de protection et de préservation du milieu marin.

La protection et la préservation du milieu marin sont un cas particulier du droit à un environnement satisfaisant, et leur importance, à l'égard de cet objectif global, est désormais solidement établie. Le récent rapport spécial du GIEC sur l'océan et la cryosphère a encore renforcé la démonstration du lien entre santé de l'océan et évolution du climat.

Le droit de la mer et la protection de l'environnement

La Convention des Nations unies pour le droit de la mer consacre sa partie XII à cette « Protection et préservation du milieu marin ». Le premier article de cette partie (article 192 de la Convention « Obligations d'ordre général ») stipule que « Les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin. »

L'article suivant « Droit souverain des États d'exploiter leurs ressources naturelles » indique que « Les États ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles, selon leur politique en matière d'environnement, et conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin. » Je lis cet article comme conditionnant l'exercice du droit souverain d'exploitation des ressources au respect de l'obligation de préservation du milieu marin.

L'article 194 fait obligation aux États de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source : que son origine soit tellurique, atmosphérique ou liée à des activités en mer¹¹.

Mais il tempère cette obligation en précisant que « ils mettent en œuvre à cette fin les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités. » ce qui peut ouvrir la porte à de larges interprétations.

11. Ces divers types de pollution et l'obligation de les prévenir, réduire et maîtriser sont détaillés par les articles 207 à 212 de la section 5 et la mise en application des mesures de lutte par les articles 213 à 222 de la section 6.

L'océan, bien commun de l'humanité : Protection de l'environnement et souveraineté

Que se passe-t-il en cas de non-respect des engagements ?

La Convention étant par nature entre États, c'est entre eux que se règlent les différends dans son interprétation, ou son application, et elle prévoit dans sa partie XV un ensemble de procédures à cet effet.

Si, donc, un État ne respecte pas ses engagements en matière de lutte contre les pollutions du milieu marin, la seule possibilité d'action semble être cette voie procédurale longue, complexe et l'on peut s'interroger sur les effets directs que pourrait avoir la décision du Tribunal international du droit de la mer, de la Cour internationale de justice ou d'un tribunal arbitral en vue de contraindre le fautif à modifier son comportement.

Sans compter la timidité habituelle des États à se mettre en cause mutuellement sur de tels sujets. Le procès à la suite du naufrage de l'*Erika* en témoigne, Malte, État du pavillon, au comportement alors évidemment complaisant n'ayant jamais été appelé à faire face à ses responsabilités.

L'article 194 de la Convention offre peut-être une voie d'action plus directe à un État ou un groupe d'États animés par une vraie volonté d'agir : il énonce en son alinéa 4 que « Lorsqu'ils prennent des mesures pour prévenir, réduire ou maîtriser la pollution du milieu marin, les États s'abstiennent de toute ingérence injustifiable dans les activités menées par d'autres États qui exercent leurs droits ou s'acquittent de leurs obligations conformément à la Convention. »

A contrario, on peut lire que la Convention permet l'ingérence sous réserve qu'elle ne soit pas injustifiable. Et injustifiable est assez imprécis pour permettre nombre d'interprétations.

Mais, on le voit, ces possibilités d'actions envers un État maltraitant l'environnement marin risquent d'être toujours faibles.

Quel possible apport du Bien commun pour une meilleure protection de l'Océan par les États ?

Si la Convention est forte au niveau des principes, mais faible au niveau de leur respect, on peut s'interroger sur l'apport que peut avoir un texte supplémentaire, déclaratif, pour améliorer la situation.

De notre point de vue, c'est bien son caractère déclaratif qui en fait la force.

Il vient réaffirmer les engagements existants, leur redonne de la visibilité, oblige à se réinterroger sur leur mise en œuvre. En fait, un texte contraignant peut toujours faire l'objet d'interprétations, de contorsions, de discussions. Un engagement plus global, sans une litanie de clauses est moralement bien plus engageant.

En fait, s'il oblige plus, c'est peut-être parce que ne pas le respecter, c'est nier la souveraineté nationale, c'est nier la capacité de l'État à faire ce qu'il dit vouloir.