TROISIÈME PARTIE

LA PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

Les terres émergées apparaissent comme un ensemble d'îles immenses à la surface du globe, dont 70% est couvert par les eaux océaniques et maritimes. Les activités humaines aussi bien sur terre qu'en mer constituent une menace pour ces milieux marins. Qu'il s'agisse de catastrophes écologiques d'origine accidentelle ou de rejets délibérés, la pollution sous toutes ses formes constitue depuis plusieurs décennies la principale cause de dégradation du milieu marin.

L'acuité de ce problème avait retenu l'attention des États au cours des années 70, à la fois dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et au sein du PNUE. La Convention de Montego Bay consacre en effet toute sa Partie XII à la protection et la préservation du milieu marin. La section 11 de cette Convention et son article (unique) 237 l'articule aux autres instruments juridiques internationaux conclus antérieurement en matière de protection et de préservation du milieu marin, ainsi qu'aux accords qui peuvent être conclus en application des principes généraux qu'elle énonce : non seulement les dispositions de la Convention de Montego Bay n'affectent pas ces obligations particulières, mais encore les États Parties doivent s'en acquitter en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin.

Les rédacteurs de la Convention étaient conscients de ce que plusieurs instruments juridiques internationaux relatifs à cette matière avaient été adoptés antérieurement à la convention ou étaient en voie de l'être. De fait, devant l'aggravation des problèmes écologiques du milieu marin, le PNUE avait élaboré au début des années 70 une stratégie de protection à travers son programme des mers régionales (chap. 9). Mais pour atteindre pleinement ses objectifs, ce programme qui couvre tous les espaces maritimes du pourtour de l'Afrique devrait être appuyé par des législations nationales appropriées, lesquelles n'existent pas pour l'instant dans tous les États côtiers africains (chap. 10).

Chapitre 9

La protection par le biais du programme pour les mers régionales

Aussitôt après la création du PNUE, son conseil d'administration avait désigné les « océans » comme un des domaines prioritaires de l'Organisation. Afin d'aborder dans leur ensemble les problèmes complexes de l'environnement marin, le conseil avait décidé d'adopter une approche régionale inscrite dans le Plan d'Action de Stockholm et dont le Programme pour les mers régionales est l'illustration. Ce Programme a démarré en 1974. Son objectif et sa stratégie ont été adoptés par le conseil d'administration du PNUE à sa sixième session ¹.

Les caractéristiques fondamentales de tout programme régional sont exposées dans un « plan d'action » détaillé que les gouvernements adoptent formellement avant que le programme devienne opérationnel. Plus d'une dizaine de régions du monde sont actuellement dotées de plans d'action parmi lesquelles quatre zones maritimes régionales africaines : la Méditerranée (février 1975), l'Afrique de l'Ouest et du Centre (mars 1981), la Mer Rouge et le Golfe d'Aden (1982), l'Afrique de l'Est (1983). Chacune de ces régions maritimes est dotée d'une Convention ; certaines de ces conventions sont assorties de protocoles.

Ainsi et dans un ordre chronologique : la Convention de Barcelone de 1976 sur la Méditerranée et ses protocoles d'Athènes du 17 mai 1980 et de Genève du 3 avril 1982 ² ; la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ³ du 23 mars 1981, dite Convention d'Abidjan, et son Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique ; la Convention de Djeddah du 14 février 1982 relative à la mer Rouge et au Golfe d'Aden ⁴ ; la « convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique Orientale » ⁵ du 21 juin 1985 dite Convention de Nairobi et les protocoles y relatifs.

1. Voir le doc. UNEP/GC.6/7, para. 397 approuvé par la décision 6/2 du conseil en date du 24 mai 1978.

2. Ce protocole est entré en vigueur le 23 mars 1986 ; y étaient parties en 1989 : l'Algérie, Chypre, la Communauté Économique Européenne (CEE), l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, Malte, la Tunisie, la Turquie et la Yougoslavie.

3. Au total 21 États sont concernés par cette convention : Angola, Bénin, Cameroun, Cap Vert, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée-Équatoriale, Liberia, Mauritanie, Namibie, Nigeria, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra-Leone, Togo, Zaïre.

4. Sont signataires de cette Convention : Arabie Saoudite, Somalie, Soudan, Yémen Démocratique, République Arabe du Yémen, Organisation de Libération de la Palestine (OLP).

5. Neuf États de la région concernée ont participé aux négociations de cette convention et de son protocole : Comores, France (en raison de sa présence à Mayotte et à la Réunion), Kenya, Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles, Somalie, Tanzanie. Mais seuls quatre d'entre eux (France, Madagascar, Seychelles, Somalie) avaient signé et ratifié ces instruments juridiques dès le 22 juin 1985.

Toutes ces conventions sont structurées d'une façon similaire, même si les activités particulières à une région varient en fonction des besoins et priorités de cette région. De façon générale, il s'agit de conventions-cadres ayant trait à la protection et à la gestion des zones côtières. Elles déterminent le régime de la protection des régions maritimes concernées (sect. 1) et dégagent les moyens (sect. 2) permettant d'assurer cette protection.

Section 1 : Le régime de la protection

Chaque programme régional comprend de nombreuses activités relevant de la gestion de l'environnement. Bien que chacun de ces programmes insiste sur un aspect particulier des problèmes de l'environnement marin de la région concernée, toutes ces conventions régionales expriment la prise de conscience par les États du danger que le développement des activités humaines fait peser sur l'environnement marin, et du devoir qui leur incombe de préserver leur patrimoine naturel maritime dans l'intérêt des générations présentes et futures.

Dans l'ensemble, ces conventions mettent l'accent sur la protection du milieu marin contre la pollution (I) selon les cas, et ce à travers des protocoles sur la conservation de la biodiversité marine (II) et la gestion écologiquement rationnelle des écosystèmes des zones côtières (III).

I. LA PROTECTION DU MILIEU MARIN ET DES ZONES CÔTIÈRES CONTRE LA POLLUTION

Les diverses conventions considérées distinguent cinq formes de pollution : la pollution par les navires, la pollution due aux opérations d'immersion, la pollution d'origine tellurique, la pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins et la pollution transmise par l'atmosphère.

A. La pollution par les navires

La liste des catastrophes écologiques provoquées par des accidents de navires est bien longue et ne cesse de s'allonger. Pour s'en tenir à la deuxième moitié du XX^e siècle, on rappellera le naufrage sur les récifs du *Seven Stones*, au large des côtes britanniques le 18 mars 1967, puis l'explosion le 21 mars de la même année du *Torrey Canyon*, navire battant pavillon libérien, et les 50 000 tonnes de pétrole qui s'en échappèrent ; l'échouage de l'*Amoco Cadiz*, navire battant également pavillon libérien, le 16 mars 1978 sur les hauts-fonds de Portsall au Nord-Ouest de la Bretagne (en France), d'où se répandirent en quinze jours quelques 221 561 tonnes de pétrole brut léger sur plus de 400 km de côtes ; celui de l'*Exxon Valdez*, le 24 mars 1989 dans le détroit de Prince William en Alaska, duquel s'échappèrent 38 500 tonnes de pétrole brut répandant sur environ 250 km² de surface maritime une marée gluante.

L'Afrique est loin d'être épargnée par de telles catastrophes. On y relève en effet divers faits de pollution liés à la navigation maritime. C'est donc à juste titre que les conventions étudiées se préoccupent de ce phénomène.

1. FAITS DE POLLUTION PAR LES NAVIRES EN AFRIQUE

Cette forme de pollution peut être soit accidentelle, résultant d'une catastrophe maritime, soit délibérée, résultant de rejets opérationnels ou déballastages.

1.1. Les cas de pollution accidentelle

Bordée par deux océans et une mer, l'Afrique est un continent insulaire dont toutes les façades constituent des voies de navigation maritime. Ses côtes sont par conséquent largement exposées aux pollutions marines de toutes sortes, en particulier par les hydrocarbures, ce d'autant plus que plusieurs pays africains sont désormais producteurs et exportateurs de l'or noir. On dénombre en effet, entre 1975 et 1980, une dizaine de cas de pollution par les hydrocarbures dus aux accidents de la navigation sur les côtes africaines. Ce sont les cas notamment : du *Mobil Refiner*, le 17 décembre 1975 au large des côtes camerounaises à Douala, qui fut à l'origine du déversement de 45 tonnes de fuel ; de l'*Arzen*, le 1^{er} janvier 1977 sur la côte béninoise ; de l'*Universe Defiance*, le 16 avril 1977 au large du Sénégal ; de l'*Uniluck*, le 26 octobre 1977 échoué à 4 milles de *Fouche Island* au large du Nigeria ; du *Costathina*, le 17 juillet 1979 à 1,25 mille au large des côtes sénégalaises ; du *Petro Bouscat*, le 21 juin 1979, à 20 milles au large de Douala au Cameroun ; de l'*Ionnis Angeli Cousis*, le 16 août 1979 au large des côtes sénégalaises ; du *Saleni*, le 16 janvier 1980 au large de la Mauritanie ; du *Mycène*, le 3 mars 1980 au large de la Côte-d'Ivoire. S'y ajoute l'exemple plus récent de la marée noire provoquée par des explosions à bord du pétrolier iranien, le *Khar Q-5*, le 19 décembre 1989 au large des côtes atlantiques du Maroc ⁶.

1.2. La pollution résultant des rejets opérationnels ou déballastages

Elle est sans doute moins spectaculaire que la pollution accidentelle, et pourtant elle est la plus grave par son importance. Résultat de l'exploitation normale des navires, elle correspondrait « à la dose la plus élevée de pollution effectuée par des pétroliers » ⁷, et représenterait 37% de la pollution totale des mers contre 6% seulement pour la forme accidentelle ⁸. Cela s'explique : 1 à 3 % du pétrole transporté reste accroché aux parois des citernes ; ce pétrole est par la suite rejeté en mer lors du nettoyage des citernes, de la vidange des ballasts, des soutes ou du nettoyage en cale sèche. Cette pratique de déballastage volontaire est surtout le fait de pétroliers de l'ancienne génération, encore affrétés en Afrique pour leur coût d'exploitation relativement moins élevé ⁹. Ainsi, c'est au moins 1 000 tonnes de pétrole qui sont rejetées à la mer, mélangées à des eaux de lavage de citernes pendant un seul voyage d'un pétrolier de 200 000 tonnes ! ¹⁰ Les zones côtières africaines, celles de l'Atlantique comme celles de la mer Rouge, étant les voies de passage des pétroliers à destination du golfe Persique et des ports pétroliers de l'Afrique Centrale et Occidentale, constituent ainsi, en raison de la faiblesse ou de l'inexistence de la surveillance, les espaces marins de prédilection où s'effectuent ces rejets polluants ¹¹.

S'ajoute à ces déballastages volontaires des pétroliers une autre forme courante de rejet opérationnel : le déversement sur le plan d'eau des huiles de vidange auquel se livrent quotidiennement les navires conventionnels, les chalutiers et les embarcations ou engins divers de

6. Ces accidents sont rappelés par M. Jean-Pélé FOMETE TAMAFO dans sa thèse de doctorat de 3^e cycle, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Yaoundé, IRIC, 1990, pp. 50-51.

7. Voir OMCI/PNUE : *La pollution par les hydrocarbures dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre : état actuel et mesures à prendre*, Nairobi, PNUE, Rapports et études sur les mers régionales n°4 1982, p. 7.

8. Voir René RODIERE et Martine REMOND-GOUILLOUD, *La mer. Droit des hommes ou proie des États*, Paris, Pedone, 1980, p. 128.

9. V. Markous MONO MBOUM, « Prévention et lutte contre la pollution marine. Mesures de protection et de lutte en République du Cameroun ». Communication au symposium sur la Zone Économique Exclusive (ZEE), Abidjan, 18-23 mai 1987, p. 7.

10. OMCI/PNUE : *Rapport et études sur les mers régionales*, p. 70.

11. Voir Markous MONO MBOUM, art. précité, p. 7.

servitude portuaire. Cette forme de déversement constitue une source importante et permanente de pollution dans les ports et les rades ¹².

2. DROIT APPLICABLE

La pollution par les navires est abordée de façon identique dans les conventions étudiées. Les articles 5 des conventions d'Abidjan et de Nairobi disposent à cet égard : « Les Parties contractantes prennent toutes les mesures appropriées, conformément au droit international, pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser dans la zone d'application de la convention la pollution causée par les rejets normaux ou accidentels des navires, et assurent l'application effective, dans ladite zone, des règles et normes généralement admises au niveau international en matière de lutte contre ce type de pollution ».

Il résulte de ces articles, d'une part, que les mesures à prendre sont laissées aux bons soins de chaque État puisqu'il lui est demandé de prendre « toutes les mesures appropriées », d'autre part, que ces mesures doivent être conformes au droit international, ce qui confère ainsi aux droits régionaux une fonction d'application du droit universel¹³ en la matière. Au nombre des conventions internationales dont l'« application effective » est ainsi requise, figurent la convention internationale du 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures et ses amendements et la Convention de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires modifiée par le Protocole de 1978.

B. La pollution due aux opérations d'immersion

Les cas célèbres de ce type de pollution ont eu lieu loin des côtes africaines. Ainsi, à la fin des années 60, des investigations suggérées par le taux anormalement élevé d'arsenic dans la mer Baltique devaient révéler l'immersion quarante ans plus tôt de 7 000 tonnes de ce produit hautement toxique dans ces eaux. Toujours dans la mer Baltique, des pêcheurs danois furent brûlés après avoir consommé des poissons contaminés par de l'ypérite allemande enfouie dans les eaux par les Alliés après la Seconde Guerre mondiale ¹⁴. Vingt-six ans après l'immersion dans les eaux de Love Canal, en 1952, de 22 000 tonnes de déchets chimiques d'origine industrielle, on a constaté des taux anormalement élevés de cancers parmi les habitants de la localité du même nom. On se souvient également de l'immersion dans le golfe de Gascogne en 1970, de 4 000 tonnes de déchets radioactifs provenant de Belgique, des Pays-Bas, de Grande Bretagne, de Suisse et d'Allemagne ¹⁵.

L'Afrique est loin d'être à l'abri de ce type de pollution ne serait-ce que parce qu'elle est ou est devenue une des principales destinations des déchets dangereux produits ailleurs que sur le continent (cf. *infra*, chap. 11).

Les opérations d'immersion peuvent être effectuées aussi bien par des navires que par des aéronefs ainsi que le laissent entendre les intitulés des articles 6 des conventions d'Abidjan et de Nairobi. Afin de protéger l'environnement marin africain contre ce type de pollution, les États Parties aux différentes conventions régionales s'engagent, en des termes toujours aussi vagues,

12. *Ibid.* p. 8.

13. Voir J.P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 53.

14. *Ibid.* p. 56.

15. Voir Jacques BALLENEGGER, *La pollution en droit international*, Genève-Paris, Librairie DROZ, 1975, p. 126 note 233.

à « prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution dans la zone d'application de la convention », et à assurer « l'application effective, dans ladite zone, des règles et normes généralement admises au niveau international » en la matière.

D'après le Plan d'Action d'Abidjan par exemple, ces normes sont en l'occurrence celles contenues dans la Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets. Ce Plan d'action appelle à son paragraphe 22 les gouvernements de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre à procéder à la ratification de cette Convention de Londres en vue de son application dans l'espace régional. La Convention en question constate que les capacités de la mer d'assimiler les déchets et de les rendre inoffensifs ne sont pas illimitées (Préambule, al.3). Elle engage par conséquent les signataires à prendre toutes les mesures possibles pour prévenir la pollution des mers par l'immersion de déchets et d'autres matières susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer.

Ce renvoi aux règles et normes du droit international relatives à cette matière, et plus précisément à la Convention de Londres de 1972 laisse perplexe et pourrait être interprété comme une manière de paresse intellectuelle, en tout cas une solution de facilité, dans la mesure où la Convention de Londres en question encourage les États ayant des intérêts communs dans des régions géographiques déterminées à conduire des accords appropriés en vue de les compléter (Préambule, al.7). L'adoption d'un protocole additionnel complétant et adaptant en un seul texte la convention internationale serait une solution plus logique¹⁶, ce qui est le cas dans le cadre de certaines mers régionales, notamment la Méditerranée et la mer de Caraïbes ; la Convention d'Abidjan de 1981 ouvre également cette possibilité.

C. La pollution d'origine tellurique

La pollution d'origine tellurique est l'une des principales causes de dégradation de l'environnement dans les zones côtières. Elle peut être définie comme la pollution des zones maritimes due à des déversements par les cours d'eau, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source située sur la terre ferme¹⁷. En effet, aux déversements directs en provenance des égoûts et indirects en provenance des cours d'eau, s'ajoutent les immersions, au large, d'effluents à partir des barges affrêtées à cet effet. Une illustration de cette forme de pollution est l'affaire des « *Boues Rouges* » qui opposa en 1975 en France des pêcheurs et collectivités corses à des industriels italiens qui avaient déversé des effluents toxiques au large des côtes française¹⁸. À cette pollution d'origine industrielle s'ajoute une forte pollution résultant d'un taux extrêmement élevé d'urbanisation des zones côtières : 60% de la population mondiale vit dans un rayon de 60 km des côtes¹⁹. Ces causes de la pollution d'origine tellurique existent également en Afrique, et ce sont elles que les conventions sur les mers régionales et d'autres instruments juridiques internationaux essaient de combattre.

16. Voir J.-P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 59.

17. Voir A.C. KISS, *La pollution internationale de l'environnement*, p. 32.

18. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GUILLOUD, *op. cit.* p. 131.

19. Voir *Programme d'Action 21*, Chapitre 12.

1. CAUSES DE LA POLLUTION D'ORIGINE TELLURIQUE EN AFRIQUE

La plupart des voies d'eau continentales qui irriguent le continent se jettent dans les eaux maritimes qui bordent l'Afrique. Il en est ainsi les fleuves Zaïre, Sénégal, Niger, Ogooué, Sanaga, Nil, Zambèze, etc. Elles charient vers les océans d'importantes quantités de substances polluantes, ces déchets étant produits aussi bien par les États côtiers que les États sans littoral qui ne sont généralement pas parties aux conventions sur les mers régionales.

De surcroît, les principales industries des États côtiers africains sont concentrées le long des côtes. Elles déversent ainsi dans les océans leurs effluents et autres déchets ou substances polluantes. Les matières flottantes (graisse et mousse) que contiennent généralement ces substances sont de nature à changer les caractéristiques aquatiques naturelles telles que le transfert d'oxygène et la pénétration lumineuse²⁰ ; les solides décantables sont susceptibles de former des couches de boue qui se décomposent en produisant des gaz malodorants et des masses flottantes à la surface de l'eau : c'est le cas des eaux saumâtres des lagunes d'Abidjan et de Lagos. Non seulement cette pollution est particulièrement malodorante, mais encore elle est nocive pour les organismes vivants dans ces milieux aquatiques. De plus, elle présente un grand danger pour les eaux à usage récréatif et les eaux servant à l'approvisionnement du public.

La situation est aggravée du fait que les déchets industriels ne sont pratiquement jamais traités dans les régions concernées, et par la survenance assez fréquente d'incidents générateurs de pollution dans les ports. On note par exemple qu'une enquête sur la pollution maritime par l'industrie portant sur 239 entreprises d'Abidjan en Côte-d'Ivoire à évalué à environ 11 tonnes par jour la quantité de matières oxydables rejetées²¹. La forte concentration démographique le long des côtes n'est pas pour améliorer ce tableau. Un exemple des plus frappants à cet égard est celui de Lagos au Nigeria et ses 8 millions d'habitants dont les conditions de vie constituent un grave danger pour la santé publique avec des plages et des lagunes qui servent de toilettes²². Par ailleurs, de nombreuses stations-services dépourvues de collecteurs des huiles font les vidanges d'huiles usées d'automobiles directement dans les caniveaux et les égoûts des villes côtières, affectant ainsi fortement les nappes souterraines, les eaux de surface, les estuaires et en bout de chaîne les océans²³ ; la plupart des municipalités préfèrent, par facilité et par économie budgétaire mal inspirée, déverser leurs déchets ménagers dans les mers que l'on croit prêtes à tout absorber²⁴.

2. DROIT APPLICABLE

En raison de ses causes et de ses caractéristiques, la pollution d'origine tellurique ressortit principalement au droit régional²⁵. Les articles 7 des conventions d'Abidjan et de Nairobi demandent aux Parties contractantes de prendre toutes mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution due aux déversements effectués à partir des côtes ou provenant des fleuves, des estuaires, des établissements côtiers, des installations de décharge, ou émanant de toute autre source située sur leur territoire.

20. Voir UNESCO/UNEP, *River inputs to the West and central african marine environment*, Nairobi, UNEP, Regional Seas reports and Studies, n°83.

21. Voir Jean TINE, « Études de référence et système de surveillance des pollutions chimiques des milieux littoraux et lagunaires », communication au symposium d'Abidjan sur la ZEE, 18-23 mai 1982, p. 2.

22. Voir *Nouvelles du PNUE*, avril 1988, n°20 le dossier « Mer ou dépostoirs ? combien de déchets allons-nous encore déverser ? » p. 12.

23. Voir J.-P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.*, p. 62.

24. Voir *Nouvelles du PNUE*, p. 12.

25. Voir J.-P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.*, p. 64.

L'expression « mesures appropriées » est, comme on l'a noté précédemment, assez vague, en tout cas suffisamment ample pour couvrir toutes les mesures envisageables. Cette expression, qui revêt un caractère réthorique dans les conventions étudiées car elle revient inlassablement et invariablement dans presque toutes leurs dispositions, n'en est pas moins insatisfaisante alors même qu'elle s'applique à la principale source de dégradation du milieu marin. Celle-ci, en effet, aurait pu faire l'objet d'un protocole et donner ainsi lieu à une réglementation beaucoup plus détaillée et techniquement plus contraignante, et donc à la possibilité d'entreprendre des actions concrètes. L'exemple du Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 contre la pollution d'origine tellurique, adopté dans le sillage de la Convention relative à la Méditerranée, est illustratif à cet égard et l'on peut aujourd'hui apprécier ses fruits : on a constaté par exemple en 1988, c'est-à-dire huit ans après l'adoption de ce Protocole, que la Méditerranée était moins polluée que ne l'envisageaient les prévisions dix années auparavant. Ces sources ont inspiré l'adoption d'un protocole semblable dans la région du Pacifique du Sud-Est et l'élaboration d'un autre dans le cadre du Plan d'Action de Koweït. Il n'est donc pas superflu de suggérer un instrument similaire dans le cadre des autres mers régionales africaines.

Au reste, tirant les leçons de ces expériences, les États Parties à la Convention d'Abidjan ont reconnu qu'un « protocole légalement contraignant qui s'ajouterait à [ladite convention] fournirait le cadre juridique nécessaire à une action concertée visant à lutter contre la pollution d'origine tellurique »²⁶. Ils ont alors invité le Directeur du PNUE à entreprendre la rédaction de ce type d'instrument et à le leur soumettre ultérieurement.

D. La pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins

La pollution marine due à la recherche et à l'exploitation pétrolières est relativement récente. La jurisprudence américaine fait état de dommages causés par l'explosion d'un puits sous-marin dès 1928 ; mais la première véritable marée noire due à un puits off-shore date de 1964²⁷. Ce phénomène est appelé à s'accroître au regard de l'essor de l'exploitation pétrolière sous-marine et des espoirs que suscitent ce pétrole off-shore. Celui-ci représentait 16% de la production mondiale totale en 1968 et 30% dix ans plus tard²⁸. Un nombre impressionnant de plates-formes mobiles et immobiles sont en opération au large de plus de 80 pays, sondant le sous-sol marin ou extrayant l'or noir.

Depuis 1964 plus d'une dizaine d'accidents majeurs résultant d'activités relatives aux fonds marins ont été recensés, les uns plus graves que les autres. Ainsi, l'explosion suivie de l'incendie du puits *IXOC 1* le 3 juin 1979 dans le Golfe de Campeche au Mexique : 400 millions de litres de pétrole, soit près du double du brut déversé par l'*Amoco Cadiz* ; l'explosion de la plate-forme *Bravo 14* dans le secteur de la Mer du Nord le 22 avril 1977, dite accident d'*Ekofisk* : 21 000 tonnes de brut déversées.

1. FAITS DE POLLUTION

On recense quelques cas similaires dans les eaux maritimes africaines où, sur les seules côtes de l'océan Atlantique, des réserves off-shore ont été découvertes et sont en exploitation en Angola, au

26. Voir doc. UNEP (OCA) WACA FIG 2/3, *Rapport du Directeur général*, 1988, p. 8.

27. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GOUILLOUD, *op. cit.* p. 111 ; et A.C. KISS, *La protection internationale de l'environnement* p. 31.

28. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GOUILLOUD, *op. cit.* p. 111-112.

Bénin, Cameroun, Congo, Gabon, Ghana, en Côte-d'Ivoire, au Nigeria, Sénégal et Zaïre. En effet, s'ils sont moins cités que ceux survenus dans d'autres régions du monde, les accidents résultant des activités d'exploration et d'exploitation des fonds marins n'en existent pas moins en Afrique.

On note ainsi : l'explosion d'un puits de pétrole off-shore le 17 juin 1980 au large des côtes nigérianes : 300 000 tonnes de pétrole rejetées causent d'importants dommages aux eaux et à l'écosystème côtier, aux paysans et aux pêcheurs du bassin du fleuve Niger²⁹ ; la fuite d'un flexible de 20 à 10 mètres au-dessous de la mer en août 1981, lors du chargement du *M/S Breeze* a provoqué l'épandage de plusieurs mètres cubes de pétrole brut au large des côtes camerounaises ; le déballastage, un an plus tôt, du *M/S Dione* avait entraîné l'épandage de 5 000 m³ de liquide sale³⁰. Les plates-formes des États voisins constituent parfois une menace pour d'autres pays, vers lesquels ils exportent leurs pollutions à la faveur des courants marins côtiers. Ainsi, le Congo a-t-il été victime de cette situation lors de l'explosion, en 1981, de la plate-forme en exploitation 45-2X au Cabinda, située à 6,5km de la frontière maritime entre l'Angola et le Congo³¹. Ce type de pollution résulte également des accidents d'oléoducs collecteurs, des déversements associés à des événements naturels tels que les ouragans, des boues de forage ou de l'écoulement des eaux de plate-forme³².

2. DROIT APPLICABLE

Les articles des conventions d'Abidjan et de Nairobi disposent, dans le style laconique et par trop général déjà souligné, que les Parties contractantes prennent toutes les mesures appropriées pour assurer la protection du milieu marin contre la pollution résultant directement ou indirectement d'activités relatives à l'exploration et à l'exploitation du fond de la mer et de son sous-sol. Il en va de même des articles 7 des conventions de Barcelone, de Koweït et de Djeddah. Les activités ici visées sont celles entreprises non pas dans les grands fonds marins qui font l'objet d'un régime juridique particulier défini notamment par les articles 150, 155, 209 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, mais dans le cadre des zones maritimes sous juridiction des États ainsi que des îles artificielles, d'installations et d'ouvrages relevant de leur juridiction³³.

La pratique consistant à consacrer une disposition spécifique à la pollution off-shore, inaugurée par l'article 10 de la Convention de 1974 sur la protection du milieu marin de la Baltique, est donc largement répandue aujourd'hui, notamment dans le cadre du programme du PNUE pour les mers régionales, ainsi que l'attestent, hormis les conventions sur les mers bordant l'Afrique, des dispositions des Conventions de Carthagène et de Nouméa, et l'article 4 (e) de la Convention de Lima. Toutefois, nulle part un protocole d'application d'une telle disposition n'a encore été adopté ; tout au plus signalait-on en 1990 l'élaboration en cours d'un tel protocole dans le cadre méditerranéen ainsi que dans celui du Plan d'Action de Koweït³⁴. Quoi qu'il en soit, un tel instrument, dont l'élaboration et l'adoption s'imposent au regard des risques élevés de pollution de cette origine devrait s'intéresser aux multiples questions que posent les problèmes de la responsabilité et de la réparation du fait des dommages causés par ce type de pollution.

29. Voir *Le Monde* du 4 mars 1988.

30. Voir Markous MONO MBOUM, étude précitée, p. 1.

31. Voir B.J. TOUCALER, « Techniques de contrôle et de lutte contre les pollutions par les hydrocarbures dans le Golfe de Guinée », communication au symposium international sur la ZEE, Abidjan 18-23 mai 1987, doc. multig p.1.

32. Voir OMCI/PNUE, *Rapports et études sur les mers régionales* n°4, p. 54.

33. Voir J.-P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 68.

34. Voir A. DE JEAN-PONS, « Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'Environnement relatives aux Mers régionales », AFDI, 1987, p. 710.

En laissant aux États Parties le soin de prendre les « mesures appropriées » pour combattre ce genre de pollution, les conventions considérées apparaissent sur ce point particulièrement bien inspirées. Car, s'agissant d'une pollution résultant d'activités menées dans des espaces soumis à la juridiction nationale de l'État côtier, celui-ci paraît plus apte à réglementer lesdites activités. Non seulement il est l'auteur des permis d'exploration et d'exploitation, mais encore il est la première victime potentielle en cas d'accident écologique. Ainsi, un accident lié à la production off-shore survenu au Nigeria a pour points d'impacts possibles plusieurs autres États du golfe de Guinée tels que le Cameroun, le Bénin, le Togo, la Guinée-Équatoriale voire le Gabon ; ainsi encore, bien que n'ayant pas de production pétrolière on-shore ou off-shore, le Liberia est confronté à des problèmes de pollutions pétrolière dont les sources sont dans d'autres pays³⁵. Aussi, l'objectif général d'harmonisation des législations nationales avec les conventions régionales apparaît-il impérieux.

E. La pollution transmise par l'atmosphère

L'atmosphère peut être considérée comme source de pollution ou simplement comme agent véhiculaire de pollutions originellement localisées sur la terre ferme. L'explosion de la centrale nucléaire soviétique de Tchernobyl en 1986 est une bonne illustration du cas où l'atmosphère est un facilitateur de la diffusion d'une pollution dont l'origine se trouve ailleurs que dans l'air ; car un an après sa survenance, les effets du passage du nuage radioactif provoqué par cette explosion se faisaient encore sentir dans certains pays européens. Les conventions de Djeddah (art. 7) et de Koweït (art. 4) et le Protocole d'Athènes (art. 4. para. 1b) semblent partager cette seconde conception dans la mesure où ils intègrent la pollution d'origine atmosphérique à leurs dispositions relatives à la pollution d'origine tellurique.

Au contraire, les conventions d'Abidjan et de Nairobi consacrent des dispositions spécifiques à ce type de pollution. Les articles 9 de ces deux conventions demandent aux Parties de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre ce type de pollution dans leurs zones d'application respectives.

Il n'est point besoin de souligner outre mesure le caractère trop général, voire l'imprécision et ces dispositions ; elles confirment simplement, comme on l'a déjà relevé, le caractère de conventions-cadres de ces instruments juridiques. Il est cependant étonnant qu'ils ne renvoient pas aux normes internationales pertinentes en la matière, d'autant plus que de nombreux États africains parties à ces conventions ont adhéré au traité de Moscou du 5 août 1963 relatif à l'espace qui interdit les activités pouvant générer ce type de pollution. Pareillement, une convention comparable adoptée sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, le 13 décembre 1979, est beaucoup plus précise et met à la charge des États Parties des obligations très précises.

L'imprécision des instruments juridiques régionaux en cette matière est heureusement corrigée par diverses autres conventions de caractère universel telles que les deux conventions de Vienne du 26 septembre 1986 relatives à la « notification rapide d'un accident nucléaire » et à « l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ». Si les États africains sont peu nombreux à être attirés par ces deux conventions, ils sont en revanche massivement parties à la Convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer dont les

35. Voir OMCI/PNUE, *Rapports et études sur les mers régionales*, n°4 pp. 93 et 110-11.

articles 212 et 222 prescrivent aux États l'adoption et l'application de lois et règlements applicables à l'espace aérien sous juridiction nationale. On peut y voir aussi une manifestation de la volonté des États Parties de recourir aux règles du droit international pour faire face aux problèmes de pollution marine d'origine atmosphérique.

II. LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE

On l'étudiera à travers les différentes conventions sur les mers régionales africaines précédemment examinées, auxquelles s'ajoute d'ailleurs une Convention peu connue portant sur la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique du Sud-Est.

A. La Convention relative à l'Afrique de l'Ouest et du Centre (Convention d'Abidjan du 23 mars 1981)

Cette convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre consacre un régionalisme volontariste. La région concernée couvre la quasi-totalité de la façade atlantique de l'Afrique, de la Mauritanie à la Namibie ³⁶, soit au total près de 7 000 km. Si la convention exclut le Maroc pour la raison évidente qu'il n'appartient pas à l'aire géographique concernée, elle inclut en revanche la Namibie qui fait partie géographiquement et stratégiquement de l'Afrique australe. On ne peut y voir qu'une prise de position politique — une manifestation de solidarité avec la Namibie et la condamnation de l'apartheid — que confirme bien l'exclusion de la République sud-africaine du champ d'application de la Convention. La région ainsi définie ne répond ni aux critères habituels de définition des mers régionales, ni à une réalité purement géographique. Le fait régional est ici construit ; il s'agit d'une région conventionnelle ³⁷.

Relativement à la conservation de la diversité biologique, la Convention d'Abidjan prévoit, en son article 11, des « zones spécialement protégées ». Elle dispose, en des termes inspirés de l'article 194 alinéa 5 de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, que les Parties contractantes doivent prendre « individuellement ou conjointement, selon le cas, toutes les mesures appropriées et préserver les écosystèmes singuliers ou fragiles ainsi que l'habitat des espèces et autres formes de vie marine appauvries, menacées ou en voie de disparition ». À cet effet, les Parties « s'efforcent d'établir des zones protégées, notamment des parcs et réserves, et d'interdire ou de réglementer toute activité de nature à avoir des effets néfastes sur les pièces, les écosystèmes ou le processus biologique de ces zones ».

En tant que convention-cadre, les principales dispositions de cette convention devraient être assorties de protocoles relatifs à leur application. Or, jusqu'à présent, l'article 11 précité n'a pas été suivi d'un protocole. Seul un protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique a été adopté le même jour et en même temps que la convention.

36. Au total, vingt-et-un États sont concernés par la convention d'Abidjan : Angola, Bénin, Cameroun, Cap vert, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bisso, Guinée-Équatoriale, Liberia, Mauritanie, Namibie, Nigeria, SaoTomé et Principe, Sénégal, Sierra-Leone, Togo, Zaïre.

37. Sur le fait régional en droit international, voir S.F.D.I. : « Régionalisme et universalisme en droit international contemporain », Colloque de Bordeaux, Paris, A. Pedone, 1977, notamment les contributions de MM. H. GOLSONG, J.C. GAUTRON, P. VELLAS, L. DUBOIS et M. VIRALLY. Et en l'occurrence, voir Jean-Pélé FOMETE TAMAFO, *op. cit.* pp. 7-19.

Il en va différemment s'agissant de la Convention concernant la région de l'Afrique orientale.

B. La Convention relative à l'Afrique orientale ³⁸ (Convention de Nairobi du 21 juin 1985)

Par rapport à la conservation de la diversité biologique, cette Convention énonce, en son article 10, des mesures semblables à celles de l'article 11 précité de la Convention d'Abidjan. Il existe cependant des nuances significatives dans la formulation de ces deux articles. Alors que l'article 11 de la Convention d'Abidjan est moins ferme, voire exhortatif, en tant qu'il se contente d'inviter les Parties à s'efforcer de créer des zones protégées, l'article 10 de la convention de Nairobi est plus impératif dans la mesure où il fait de la création des zones protégées une véritable obligation juridique : « Les Parties contractantes établissent des zones protégées... » ; l'indicatif présent ne laisse pas le choix ni ne se prête à aucune interprétation. La Convention précise, à l'instar du Protocole sur les aires spécialement protégées de la Méditerranée, que les mesures de protection qui seront prises devront être conformes aux règles du droit international et ne pourront porter atteinte aux droits des autres parties ou des États tiers et, en particulier, aux autres utilisations légitimes de la mer.

La Convention de Nairobi est assortie d'un protocole relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et la flore sauvages dans la région concernée, signé le même jour. Ce Protocole contient un ensemble de mesures préventives des atteintes aux ressources vivantes. Il énonce, en son article 2, un « engagement général » directement inspiré de la « Stratégie mondiale de la conservation »³⁹ puisqu'il fait obligation aux Parties contractantes de « prendre toutes les mesures appropriées pour sauvegarder les processus écologiques et les systèmes biologiques essentiels, préserver la diversité génétique et assurer l'utilisation durable des ressources naturelles relevant de leur juridiction ». La suite de cet article reprend, mais en des termes moins fermes, les dispositions de l'article 10 de la Convention dans la mesure où il n'est question pour les parties que de « s'attacher à protéger et à préserver les écosystèmes rares ou fragiles ». L'article 2 comprend enfin, en son alinéa 2, une disposition considérée comme « très innovatrice dans un traité de conservation »⁴⁰ ; il s'agit de l'obligation, pour les Parties contractantes, de mettre au point « des stratégies nationales de conservation et de les coordonner, s'il y a lieu, dans le cadre d'activités régionales de conservation ».

Les autres dispositions du Protocole concernent la protection de certaines espèces fauniques ou floristiques. Ces espèces sont énumérées dans quatre annexes consacrées respectivement aux « espèces de flore sauvage protégées » (Annexe I comprenant 11 espèces), aux « espèces de faune sauvage exigeant une protection spéciale » (Annexe II comprenant 11 espèces de mammifères, 92 espèces d'oiseaux, 11 espèces de reptiles, 6 espèces de mollusques, 1 espèce de crustacé, 2 espèces de cnidaires et 2 espèces d'insectes), aux espèces exploitables de faune sauvage exigeant une protection (Annexe III comprenant 20 espèces) et aux espèces migratrices protégées

38. Cette région comprend neuf États (Comores, France, [en raison de sa présence à Mayotte et à la Réunion], Kenya, Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles, Somalie, Tanzanie) qui ont tous participé aux négociations de la convention et de son protocole. Mais seuls quatre d'entre eux (France, Madagascar, Seychelles, Somalie) avaient signé et ratifié la convention et le protocole dès le 22 juin 1985. En 1990, le protocole n'était pas encore en vigueur.

39. C. de KLEMM, *op. cit.* p.118.

40. *Ibid.*

(Annexe IV comprenant 3 espèces de mammifères et 5 espèces de reptiles)⁴¹. Le Protocole oblige les Parties à prendre toutes les mesures appropriées pour assurer la protection de ces espèces : en interdisant, le cas échéant, les activités ayant des effets nuisibles sur les habitats des espèces énumérées à l'Annexe I ainsi que la cueillette, le ramassage, la coupe ou le déracinage non contrôlé de ces espèces ou, s'il y a lieu, leur détention ou leur commercialisation (art. 3) ; en réglementant strictement et, en cas de besoin, en interdisant les activités ayant des effets nuisibles sur les habitats des espèces énumérées à l'Annexe II (art. 4.) ; en réglementant l'exploitation des espèces énumérées à l'Annexe III⁴² de manière à maintenir les populations à un niveau optimal (art. 5) ; enfin, pour les espèces énumérées à l'Annexe IV, en coordonnant leurs efforts, en plus des mesures ci-dessus mentionnées et en s'assurant que les périodes de fermeture de la chasse et autres mesures visées au paragraphe 2 de l'article 5 s'appliquent aux espèces migratrices (art. 6). Notons que l'introduction intentionnelle ou accidentelle d'espèces non autochtones ou nouvelles susceptibles d'entraîner des changements importants ou nuisibles dans la région concernée doit être interdite.

Le rappel à l'article 8 du Protocole de l'obligation de créer des zones protégées, déjà formulé à l'article 10 de la Convention, souligne l'importance de telles zones dans la stratégie de conservation. Leur institution permettra en effet, grâce aux régimes de l'autorisation préalable ou de l'interdiction, d'assurer une gestion rationnelle et préventive des ressources et du milieu. Car ces zones sont créées pour sauvegarder aussi bien les espèces que leurs habitats naturels, les réserves de ressources biologiques et les écosystèmes rares ou fragiles.

Des mécanismes sont établis pour suivre l'application du protocole. Ainsi, il est prévu que des réunions des parties au dit protocole auront lieu en même temps que celles des parties à la convention, c'est-à-dire tous les deux ans. Les Parties doivent, en outre, désigner des responsables pour les zones protégées. « Ces responsables se réunissent au moins une fois tous les deux ans pour examiner les questions d'intérêt commun, notamment présenter aux Parties contractantes des recommandations concernant les mesures scientifiques, administratives et juridiques à adopter pour améliorer l'application des dispositions du [...] protocole » (art. 18-1).

Si le Protocole de Nairobi ne concerne en principe que les régions marines et côtières, son champ d'application est virtuellement plus étendu. En effet, ses dispositions relatives à la protection des espèces sont rédigées en termes suffisamment généraux pour être applicables à l'ensemble du territoire des États contractants. De plus, l'obligation pour les parties d'élaborer des stratégies nationales de conservation s'applique à tout le territoire de l'État Partie au protocole. Aussi a-t-on pu considérer ce Protocole comme une « convention sous-régionale de conservation de la nature », faisant à cet égard « double emploi avec la Convention d'Alger, tout en la complétant sur certains points, notamment en ce qui concerne la liste des espèces protégées »⁴³. N'était-il pas dès lors, utile de prévoir un mécanisme de coordination entre les deux instruments juridiques ?

41. Selon M. de KLEMM, cette liste est directement inspirée du livre rouge des espèces massacrées de l'U.I.C.N., *op. cit.* p. 119.

42. Espèces protégées par les conventions d'Alger et de Bonn et figurant à l'annexe I de la C.I.T.E.S.

43. C. de KLEMM, *op. cit.* p.121.

C. Le Protocole de Genève du 3 avril 1982 ⁴⁴ à la Convention de Barcelone de 1976 sur la Méditerranée

Bien que la Convention de Barcelone ne contienne pas de dispositions particulières sur les aires protégées de la Méditerranée, les parties à cette Convention ont adopté un Protocole relatif à ces aires. D'entrée de jeu, ce Protocole fait obligation aux parties contractantes de prendre toutes les mesures appropriées en vue de protéger les aires marines importantes pour la sauvegarde des ressources naturelles et des sites naturels en Méditerranée (art. 1^{er}). Aux termes de l'article 2, cette règle s'applique aux eaux territoriales et éventuellement aux eaux intérieures jusqu'à la limite des eaux douces, ainsi qu'aux zones humides ou aux zones côtières désignées par chacune des parties. Elle ne s'applique donc pas à la haute mer, au demeurant quasi inexistante en Méditerranée. Celle-ci apparaît comme une mer fermée et où la proximité des côtes des différentes rives a rendu impossible l'établissement des zones économiques exclusives.

Le Protocole exhorte les Parties à créer, dans la mesure du possible, des aires protégées et à mener les actions nécessaires pour en assurer la protection et, le cas échéant, la restauration dans les plus brefs délais. En outre, il établit une liste très complète des activités dont les parties doivent assurer la réglementation afin qu'une zone protégée joue efficacement son rôle. Les mesures à prendre doivent tenir compte des objectifs de protection recherchés dans chaque cas ainsi que des caractéristiques de chaque aire protégée. Elles devront par ailleurs être conformes aux normes du droit international, notamment en ce qui concerne le passage des navires tel que régi par les articles 17 et 19 de la convention du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer. L'article 21 de cette Convention donne cependant à l'État côtier une latitude importante pour réglementer la navigation dans les zones marines protégées, dans la mesure où il lui échoit d'édicter les règles relatives au passage inoffensif portant notamment sur la conservation des ressources biologiques de la mer, l'environnement côtier et la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution.

À l'instar du Protocole additionnel à la Convention de Nairobi de 1985, le Protocole de Genève prévoit un mécanisme de suivi de son application. Ce mécanisme consiste notamment en la tenue de réunions ordinaires des parties (tous les deux ans, en même temps que celles des Parties à la Convention de Barcelone) ainsi que des réunions des autorités responsables des aires protégées (dénommées « structures focales ») au moins tous les deux ans pour examiner les questions d'intérêt commun et préparer des recommandations concernant les renseignements scientifiques, administratifs et juridiques ainsi que la normalisation et le traitement des données. Le secrétariat de ces réunions est assuré par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). La Convention de Barcelone a cependant un secrétariat distinct de celui du Protocole : le secrétariat de la Convention est établi à Athènes alors que celui du Protocole est installé à Tunis et porte la dénomination de « Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées de la Méditerranée », conformément à la résolution de la deuxième réunion des Parties à la Convention tenue en mars 1981 à Cannes. Le Centre a été mis en place en septembre 1985 et la première réunion des « structures focales » s'est tenue en juin 1987. C'est au cours de cette réunion qu'on a arrêté les orientations pour le choix, la création et la gestion

44. Ce protocole est entré en vigueur le 23 mars 1986. Y étaient parties en 1989 : l'Algérie, Chypre, la Communauté Économique Européenne (C.E.E.), l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, Malte, la Tunisie, la Turquie, et la Yougoslavie.

des aires protégées marines et côtières ⁴⁵, et les Parties à la Convention de Barcelone en ont pris note lors de leur cinquième réunion en septembre de la même année.

Bien qu'il soit prématuré d'apprécier son efficacité, le Protocole de Genève est celui dont l'application semble la plus effective et dont le mécanisme de suivi fonctionne régulièrement. C'est peut-être parce que les États développés en sont parties ; c'est assurément parce que l'état de l'environnement en Méditerranée est extrêmement préoccupant : l'importance du trafic maritime dans ses eaux, la densité industrielle et humaine sur son pourtour, et sa configuration lacustre en font une mer en sursis d'une catastrophe écologique.

Mais quelle que soit la pertinence des mesures édictées par le Protocole, leur pleine efficacité dépend de la détermination des États Parties à les mettre en œuvre à travers des législations nationales adéquates. Or, pour l'instant, peu d'États riverains de la Méditerranée disposent de législations sur les aires protégées marines ; les autres se servent de leur législation sur les autres aires protégées terrestres ou celles sur la pêche qui présentent à cet égard des insuffisances.

D. La Convention de Djeddah du 14 février 1982 relative à la mer Rouge et au golfe d'Aden ⁴⁶

Elle ne contient pas de dispositions sur la conservation des écosystèmes ou des espèces. Pas davantage n'est-elle assortie d'un protocole sur ces questions. On ne peut que s'en étonner s'agissant d'une mer qui est une des principales routes du pétrole et où les risques d'atteinte aux écosystèmes marins de la région sont par conséquent très élevés. Une révision de cette convention en vue d'y introduire des dispositions susceptibles d'assurer la protection des écosystèmes et des ressources biologiques de la région maritime considérée paraît dès lors nécessaire.

E. La Convention sur la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique Sud-Est

Cette convention, signée à Rome le 23 octobre 1969 ⁴⁷, est née du désir des Parties contractantes de coopérer au maintien et à l'exploitation rationnelle de ressources biologiques de l'Atlantique Sud-Est.

Elle s'applique à une zone dont le périmètre est délimité par une ligne « partant d'un point situé par 6°04'36 » de latitude Sud et 12°19'48 » de longitude Est et suivant une direction Nord-Ouest le long d'une ligne de rhumb jusqu'au point d'intersection du douzième méridien Est et du sixième parallèle Sud, puis se dirigeant plein ouest le long de ce parallèle jusqu'au vingtième méridien Ouest, puis plein sud le long de ce méridien jusqu'au quarantième méridien Est, puis plein nord à l'Ouest le long de cette côte jusqu'au point de départ ». L'alinéa 2 de cet article I de la convention précise que la limite Est, située sur le quarantième méridien Est, sera revue si une convention s'appliquant à une zone immédiatement adjacente à cette limite devait être établie.

45. Les parties au protocole ont désigné jusqu'à présent plus d'une soixantaine d'aires protégées marines ou côtières comme aires spécialement protégées. Il s'agit, pour la plupart, des zones déjà protégées à un titre ou à autre avant l'entrée en vigueur du protocole (voir de KLEMM, *op. cit.* p.116-117, et les autres remarques qu'il fait sur les législations nationales des États riverains de la méditerranée en la matière).

46. Signataires : Arabie Saoudite, Jordanie, Somalie, Soudan, Yémen démocratique, République arabe du Yémen, Organisation de Libération de la Palestine (O.L.P.).

47. Voir le texte de cette convention dans le recueil d'A. KISS, *op. cit.* p.219-223.

La Convention s'applique à toutes les ressources ichtyologiques et autres ressources biologiques de la zone ci-dessus délimitée, à l'exception des ressources qui peuvent être exclues en vertu d'arrangements ou d'accords conclus par la Commission internationale des pêches pour l'Atlantique Sud-Est instituée par les Parties contractantes. Cette Commission est l'institution principale de la Convention et son rôle est de remplir les différentes fonctions prévues dans la Convention. Elle peut notamment formuler des recommandations sur la réglementation des engins de pêche et la taille limite des poissons qui peuvent être gardés à bord d'un bateau de pêche, débarqués, exposés ou mis en vente ; l'établissement des périodes d'autorisation ou d'interdiction de la pêche et de zones où la pêche est interdite ou autorisée ; l'amélioration et l'accroissement des ressources biologiques, notamment par culture marine, transplantation et acclimatation d'organismes, transplantation de jeunes espèces et lutte contre les prédateurs ; la réglementation du volume total des prises par espèces ou, éventuellement, par régions ; tout autre type de mesure directement lié à la conservation de toutes les ressources ichtyologiques et autres ressources biologiques de la zone de la Convention (art. VIII). L'appellation « recommandations » ne doit pas tromper sur la force obligatoire de mesures proposées par la Commission : sous réserve des objections éventuelles d'une partie, prévues à l'article IV de la Convention, ces recommandations sont une force contraignante puisque « les parties contractantes s'engagent » à les appliquer.

La Commission se réunit en session ordinaire au moins une fois tous les deux ans et peut être convoquée en session extraordinaire à tout moment à la demande de l'une des Parties contractantes, sous réserve que cette demande soit appuyée par trois parties contractantes ou moins. Chaque Partie à la Convention y est représentée par trois délégués au plus, ceux-ci pouvant être accompagnés par des experts et des conseillers. La Commission peut établir des comités régionaux et un comité d'étude des stocks dont les attributions sont spécifiées à l'article VII de la Convention. Elle nomme en outre un secrétaire exécutif qui s'acquitte des tâches que peut lui confier la commission (art. XII). La Convention prévoit par ailleurs un conseil dont le rôle est d'aider et de conseiller la Commission.

La Convention de Rome ne contient pas de dispositions relatives aux aires protégées. Elle ne peut donc servir d'instrument juridique pour la protection des écosystèmes marins de la zone d'application, encore moins des autres aspects de l'environnement marin, tel que la pollution.

En dépit de l'absence d'information sur la vie de cette convention, il y a lieu de dire que les conditions prévues pour son entrée en vigueur étaient de nature à affaiblir sa portée. L'article XVIII dispose en effet que la Convention entrera en vigueur le trentième jour suivant le dépôt d'au moins quatre instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation, pour autant que le poids total des prises nominales effectuées dans la zone de la Convention par les pays qui ont déposé ces instruments s'élève à sept cent mille tonnes métriques minimum en se fondant sur les statistiques établies par la F.A.O pour l'année 1968. Cette curieuse manière de déterminer les conditions d'entrée en vigueur de la Convention risque d'en faire une Convention des grandes puissances de pêche de la zone considérée et, partant, de réduire son « universalité » par rapport aux États concernés par elle.

III. LA PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES CÔTIERS ET LA GESTION ÉCOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES RESSOURCES MARINES

Parallèlement au développement et à la diversification des utilisations de la mer, se manifestent de nouvelles formes de nuisances et de dégradation de l'environnement. Ces dégradations sont d'origines diverses. Si à l'origine elles étaient essentiellement dues à des causes naturelles, celles-ci sont désormais aggravées par les effets des activités humaines.

Les œuvres naturelles de l'érosion des côtes sont nombreuses et consistent généralement en des changements intervenus dans les conditions de sédimentation le long du rivage. Il en est ainsi notamment de la remontée des fonds marins, phénomène qui serait par exemple à l'origine de l'érosion progressive du littoral au niveau de la ville béninoise de Grand-Pop⁴⁸ ; des changements du niveau de la mer qui ont tendance à éroder nombre de plaines côtières africaines à l'instar de la côte bénino-togolaise ; la morphologie côtière : certaines particularités telle que la largeur du plateau continental, l'apparition de promontoires, la présence d'embouchures de marée.

Les causes humaines de la dégradation côtière sont directement liées à la très forte pression démographique dans les zones côtières et aux nombreuses activités que déploient ces populations. Ainsi, la construction et le développement des ports qui soulèvent divers problèmes d'aménagement du milieu dont l'érosion des côtes ; l'exploitation des minerais et l'extraction des sables et graviers ; le dragage au large ou le nettoyage d'un chenal d'accès ; la construction de barrages sur les rivières qui peut affecter les quantités de sédiments atteignant la côte ; l'urbanisation et le tourisme qui, certes, n'ont pas encore atteint le niveau des côtes européennes, mais connaissent un essor certain avec la densification du tissu urbain et la concentration du parc industriel : on note au Maghreb par exemple la dégradation des sites littoraux avec une hypertrophie de certaines villes dues à l'accroissement rapide des taux d'urbanisation. La rapidité de cet accroissement dans certains pays comme l'Algérie pourrait provoquer de grands chocs⁴⁹.

La protection contre ces diverses formes de dégradation côtière est affirmée dans les instruments juridiques régionaux qui prévoient par ailleurs la création de zones marines spécialement protégées.

A. Le principe de la protection des zones côtières

Bien que la dégradation de écosystèmes côtiers africains soit désormais patente, toutes les conventions sur les mers régionales ne lui ont pas porté une attention particulière. En dehors des conventions d'Abidjan et de Nairobi, on cherche vainement des dispositions à ce sujet dans la Convention relative à la Méditerranée, mer dont on ne connaît pourtant que trop la fragilité des côtes. Certes, la Charte maghrébine de l'environnement de 1992 conseille aux États membres de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) de prendre les mesures nécessaires notamment juridiques pour les protéger. Mais cette Charte est, comme on l'a déjà indiqué, un document de caractère non contraignant.

48. Voir UNEP : Rapport du séminaire-atelier sur les problèmes de l'érosion des côtes du Togo et de la République Populaire du Bénin Lomé, 29 janvier au 9 février 1979, UNEP/C/G.27/INF/6. p. 8.

49. Voir Azzouz KERDOUM, « Le Maghreb et le défi écologique », *R.J.P.I.C.* n°3, oct-déc. 1994, pp. 235 et 241.

L'article 10 de la Convention d'Abidjan dispose à cet égard que les contractants « prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser... l'érosion côtière due aux activités de l'homme, telle que la récupération des terres et les activités de génie civil sur la côte ». Dans une approche plus large l'article 12 de la convention de Nairobi prescrit aux Parties contractantes de prendre « toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre... les dommages causés à l'environnement, en particulier la destruction des écosystèmes marins et côtiers, par des activités de génie civil telles que l'endiguage et le dragage ». À la différence de la convention d'Abidjan qui se limite à l'érosion côtière celle de Nairobi envisage donc la protection contre toutes les formes de dégradation des côtes et le caractère restrictif de l'article 12 qui semble ne viser que les « dommages causés à l'environnement par des activités de génie civil » ne devrait point abuser à cet égard.

Au regard de ces conventions, les aires spécialement protégées apparaissent comme un moyen privilégié de la conservation des ressources et des écosystèmes côtiers.

B. La création de zones spécialement protégées

La destruction des récifs coralliens et des mangroves des régions côtières africaines entraîne non seulement l'érosion prononcée du relief côtier, mais aussi et surtout la destruction d'espèces précieuses de la faune et de la flore marines. La protection de ces écosystèmes singuliers et fragiles ainsi que de leurs populations passe le plus souvent par leur soumission à un régime particulier se traduisant généralement par l'érection en zones spécialement protégées des espaces qui les abritent.

L'article 10 de la Convention d'Abidjan exprime en ce sens l'engagement des États Parties à prendre, « individuellement ou conjointement, selon le cas, toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les écosystèmes singuliers ou fragiles ainsi que l'habitat des espèces et autres formes de vie marine appauvries, menacées ou en voie de disparition ». À cet effet, les Parties « s'efforcent d'établir des zones protégées, notamment des parcs et des réserves, et d'interdire ou de réglementer toute activité de nature à avoir des effets néfastes sur les espèces, les écosystèmes ou les processus biologiques de ces zones ». L'article 10 de la Convention de Nairobi reprend *in extenso* ces dispositions, tout en précisant judicieusement que les zones en question doivent être établies « dans les zones placées sous la juridiction nationale » des États Parties et que leur établissement ne doit pas porter atteinte aux droits des autres Parties contractantes ni à ceux des États tiers, en particulier aux autres utilisations légitimes de la mer. En outre, il ajoute que les Parties contractantes peuvent en cas de besoin et sous réserve du droit international réglementer ou interdire toute activité de nature à avoir des effets néfastes sur les espèces, les écosystèmes et les processus biologiques que ces zones sont censées protéger.

Si ces dispositions générales sont heureusement complétées et précisées respectivement par les protocoles de Genève et de Nairobi en ce qui concerne la Convention de Barcelone pour la Méditerranée et la Convention de Nairobi pour la région de l'Afrique orientale, il n'en est pas de même pour la Convention d'Abidjan. C'est une lacune qui demande à être comblée, si l'on en juge par l'utilité pratique du Protocole de Nairobi. Ce dernier préconise la création de zones protégées soumises à la juridiction d'une seule (art. 8) ou de plusieurs parties (art. 13) dans lesquelles des espèces de la flore et de la faune sauvages énumérées dans trois annexes (I, II et III) bénéficient de traitements particuliers allant de la réglementation de leur exploitation à l'interdiction totale de celle-ci. L'objectif ultime à cet égard est d'assurer la sauvegarde des processus écologiques et des systèmes biologiques essentiels, de préserver la diversité génétique et d'assu-

rer l'utilisation durable des ressources naturelles. À cette fin, les Parties mettent au point des stratégies nationales de conservation et les coordonnent s'il y a lieu, dans le cadre d'activités régionales de conservation (art. 2). Il s'agit par ce biais de se donner les moyens d'une protection adéquate des espèces et de leurs habitats ainsi que des écosystèmes et partant de l'environnement marin sous juridiction nationale dans son ensemble.

Section 2 : Les moyens de la protection

On peut en distinguer trois types : les moyens juridiques (I) les moyens institutionnels (II) et les moyens financiers (III).

I. LES MOYENS JURIDIQUES

Ils concernent l'ensemble des mesures d'ordre juridique édictées soit pour prévenir les atteintes à l'environnement, soit pour circonvenir les dommages écologiques et y remédier. Les premières sont des mesures préventives, les secondes des mesures curatives.

A. Les mesures préventives

Elles sont nettement privilégiées dans les différentes conventions sur les mers régionales. Certes, elles sont énoncées, comme toutes les autres dispositions de ces conventions, en des termes tellement généraux qu'il est fort malaisé d'indiquer leur contenu. Il apparaît néanmoins que, hormis les mesures tendant à réglementer l'accès à certaines ressources ainsi que leur prélèvement que l'on a déjà examinées (cf. *supra* p. 266 à 271) et sur lesquelles on ne reviendra pas, ces mesures consistent, d'une part, en l'obligation d'évaluer les effets potentiels des activités humaines sur l'environnement marin, et d'autre part, en l'obligation d'information de consultation et de concertation préalables au démarrage d'une activité susceptible de porter atteinte à cet environnement.

1. L'OBLIGATION D'ÉVALUER LES EFFETS POTENTIELS DE L'ACTIVITÉ HUMAINE SUR L'ENVIRONNEMENT MARIN

L'évaluation de l'impact d'un projet sur l'environnement est, on l'a vu (cf. Première partie, chap. 3), un des principes fondamentaux du droit de l'environnement. Elle permet de prévenir les atteintes à la nature et partant d'éviter, ou à tout le moins de limiter, les dommages écologiques qui pourraient résulter de l'activité humaine. Cependant, elle n'est possible que si les connaissances scientifiques nécessaires pour apprécier les possibles effets néfastes sont disponibles.

1.1. L'acquisition des données scientifiques sur l'environnement de la zone concernée, un préalable

Le constat de carence en ce domaine est posé par les États Parties à la Convention d'Abidjan dès le paragraphe 5 du préambule de cette convention où il est affirmé « la nécessité d'adopter, du fait du manque de renseignements scientifiques sur la pollution des mers dans la région [...]

un programme de recherche, de surveillance et d'évaluation soigneusement qualifié »⁵⁰. On ne relève pas un constat similaire dans les autres conventions relatives aux mers régionales africaines. Elles n'en consacrent pas moins des dispositions spécifiques à la coopération scientifique et technique.

Ainsi, dans des termes en tout point identiques à ceux de l'article 14 de la Convention d'Abidjan, l'article 14 de la Convention de Nairobi demande aux Parties contractantes de coopérer directement ou avec l'aide des organisations internationales et régionales compétentes, dans les domaines de la recherche scientifique, de la surveillance et de l'échange de données et autres renseignements scientifiques en vue de l'application de la convention et de ses protocoles. Il n'est pas douteux que la participation des États régionaux aux arrangements internationaux dans tous ces domaines et notamment à ceux concernant la recherche et la surveillance en matière de pollution dans les zones situées au-delà des limites des juridictions nationales leur serait profitable. Aussi, cela leur est-il fortement recommandé (art. 14-§2 conventions d'Abidjan et de Nairobi), tout comme l'élaboration et la coordination des programmes nationaux de recherche et de surveillance, et la mise sur pied d'un réseau régional de centres et d'institutions de recherche de façon à obtenir des résultats compatibles.

Cette nécessité d'encourager la recherche est d'ailleurs reconnue par toutes les conventions sur les mers régionales, notamment les conventions de Barcelone (art. 10 et 11) et de Djeddah (art. 10)⁵¹, ainsi que par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 239).

Par ailleurs, les Parties coopèrent directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales, et ce en fonction de leurs moyens, en vue de se donner les unes les autres, une assistance technique (ou d'autre nature) dans les domaines de la lutte contre la pollution et de la gestion rationnelle de l'environnement.

L'objectif d'acquisition des données scientifiques est réalisé tout particulièrement en ce qui concerne la Méditerranée, mais aussi dans le cadre des éléments « évaluation » et « gestion » du Plan d'action d'Abidjan. Il se traduit concrètement dans cette région par la constitution de réseaux de recherche, la publication d'un rapport sur l'état du milieu marin et la poursuite du projet de surveillance continue de la pollution : vingt-trois établissements de recherche ou d'enseignement et laboratoires répartis dans dix pays ont été organisés en réseau de surveillance de la qualité du milieu marin, et la première évaluation de l'état des eaux marines et côtières de la région a ainsi pu être faite. En outre, un projet de recherche sur l'érosion côtière dans la région a fourni des informations scientifiques de base sur les causes et les processus du phénomène. Ce projet a par ailleurs pu indiquer les mesures techniques susceptibles d'atténuer ce phénomène et permis enfin la préparation d'un manuel pour la région sur la formation, la recherche et le contrôle en matière d'érosion côtière⁵².

Un projet concernant la surveillance continue de la pollution du milieu marin a été entrepris en 1982 dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Coordonné techniquement par plusieurs institutions spécialisées des Nations Unies, ce projet comporte quatre composantes toutes aussi indispensables les unes que les autres à la connaissance scientifique de l'environnement marin régional. Il s'agit : des analyses des métaux, des hydrocarbures chlorés et des constituants du pétrole dans la forme aquatique ; des exercices d'intrécalonage, des techniques d'échan-

50. Voir UNEP (OCA)/WACAF IG. 3/4 : *op. cit.* p. 6.

51. Voir aussi les conventions de Koweït (art. 10), de Carthage des Indes (art. 13), de Lima (art. 7 et 10) de Nouméa (art. 17).

52. Voir J.P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.*, p. 154.

tillonnage et d'analyse ; de l'observation des nappes de pétrole et des dépôts de goudron sur les plages ; de l'échantillonnage et de l'analyse des boules de goudron flottantes et des observations océanographiques de base ; enfin, de la surveillance continue de la qualité microbiologique des eaux utilisées à des fins récréatives et des produits de la mer. Le réseau de centres de recherche sus-évoqué a été sollicité pour la mise en œuvre de ces différentes composantes du projet ⁵³.

Quant au rapport sur le milieu marin dans la région, il est le résultat d'une étude de l'état de l'environnement marin régional lancée par le PNUE et réalisée par le Groupe mixte d'experts sur les aspects scientifiques de la pollution des mers (GESAMP). La première version du rapport a été préparée par une équipe travaillant sous la coordination de la FAO avec l'assistance de la COI. Elle a ensuite été examinée par la réunion des rapporteurs des équipes régionales, tenue à Genève du 14 au 18 décembre 1987. Assurément, les données contenues dans ce rapport ainsi que celles que procureront les autres projets de recherche sur l'environnement marin régional faciliteront la réalisation de la prospection écologique qu'implique le principe de l'évaluation de l'impact des projets ou des activités sur l'environnement ⁵⁴.

1.2. L'évaluation de l'impact sur l'environnement marin

C'est la mesure préventive par excellence. Elle implique qu'avant d'entreprendre toute activité susceptible d'avoir des effets d'une certaine ampleur sur l'environnement, une évaluation de ces incidences doit être effectuée. « Mieux vaut prévenir que guérir » dit l'adage. L'évaluation de l'impact se résume sommairement à cela.

Les conventions sur les mers régionales africaines souscrivent à cette exigence puisqu'elles y consacrent toutes des dispositions. Les conventions d'Abidjan et de Nairobi par exemple en posent le principe en leurs articles 13 respectifs : dans le cadre de leurs politiques de gestion de l'environnement, les Parties contractantes doivent élaborer des directives techniques et autres en vue de faciliter la planification de leurs projets de développement de manière à réduire au maximum l'impact néfaste que ces projets pourraient avoir sur la zone d'application de ces conventions ; elles doivent s'efforcer de prévoir, dans le cadre de toute activité de planification entraînant l'exécution de projets sur leur territoire, notamment dans les zones côtières, une évaluation de l'impact potentiel de ces projets sur l'environnement qui peuvent entraîner une pollution importante ou provoquer des transformations considérables et néfastes ; elles doivent mettre au point, en consultation avec le PNUE, des procédures en vue de diffuser des renseignements sur l'évaluation des activités visées précédemment.

L'étude d'impact, instrument privilégié de la gestion écologiquement rationnelle de l'environnement, assure en l'occurrence la protection des écosystèmes côtiers qu'accroît l'institution de zones spécialement protégées (cf. *supra* sect 1, II). L'étude d'impact incombe à « chaque Partie contractante » qui, devant le mutisme des conventions régionales sur les procédures en la matière, ne peut la faire que suivant sa propre réglementation interne. La référence à l'État comme auteur de l'évaluation ne signifie nullement que les projets élaborés par les particuliers échappent à cette procédure. Ils y sont assurément soumis, mais sous le contrôle de l'État territorialement compétent. La réalisation de l'évaluation de l'impact est cependant malaisée lorsque les effets potentiels d'un projet ou d'une activité sont susceptibles d'affecter des espèces ou des écosystèmes soumis à des juridictions étatiques différentes.

53. *Id.* p. 154-155.

54. *Id.* pp. 155-156.

Les instruments juridiques étudiés ne prévoient rien en ce qui concerne le contrôle de l'étude d'impact. Cette lacune s'ajoute à l'absence des règles de procédure au niveau sous-régional en la matière. Certes les articles 13 §2 des conventions d'Abidjan et de Nairobi préconisent l'adoption des procédures de diffusion des renseignements sur l'évaluation des activités dans l'environnement marin et côtier. Mais cela ne concerne nullement les procédures d'évaluation de l'impact environnemental elles-mêmes qui demeurent fixées par chaque État. Quand on sait les lacunes qu'accusent encore de nombreuses législations environnementales africaines dans ce domaine, il y a lieu de suggérer l'adoption de protocoles additionnels fixant de façon précise les procédures de prévention des atteintes à l'environnement marin, y compris d'évaluation de l'impact dans chacune des régions concernées.

2. L'OBLIGATION D'INFORMATION, DE CONSULTATION ET DE CONCERTATION

2.1. L'obligation d'information

Il est admis en règle générale que l'obligation d'informer ou plus précisément de notifier certaines informations existe dans toute une série de situations, et ce même en l'absence d'une règle qui l'impose explicitement. Dans les conventions sur les mers régionales africaines, cette obligation est prévue aussi bien en ce qui concerne les projets susceptibles d'affecter l'environnement commun qu'en cas de situation critique. Les articles 13 §3 des conventions d'Abidjan et de Nairobi font à cet égard obligation aux États Parties à ces conventions de diffuser des renseignements portant sur les effets possibles des activités envisagées sur l'environnement. On trouve des dispositions similaires dans les conventions de Djeddah (art. 11 P2) et de Koweït (art. 11)⁵⁵, mais aussi dans la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer (art. 211 al. 6) qui dispose par ailleurs que doivent être notifiées, sans délai, à l'État du pavillon et à tout autre État intéressé, toutes les mesures prises à l'encontre de navires étrangers pour protéger et préserver le milieu marin tant dans la mer territoriale que dans la ZEE (art. 231). Le dernier alinéa de l'article 1^{er} de l'accord du 27 octobre 1980 sur la protection du Lac de Constance contre la pollution apparaît sur cette question comme un modèle du genre.

Ce devoir d'information préalable sur les activités prévues se double d'une exigence d'informer en cas de situation critique. L'article 12 §2 de la Convention d'Abidjan précise à cet égard que « toute partie contractante ayant connaissance d'une situation critique génératrice de pollution dans la zone d'application de la convention informe sans délai l'Organisation et, par l'intermédiaire de cette Organisation ou directement, toute autre Partie contractante qui risque d'être touchée par cette situation critique ». Cette disposition qui n'est d'ailleurs qu'une adaptation à l'environnement marin régional de l'alinéa 1 du numéro 9 des principes de conduite du PNUE dans le domaine de l'environnement⁵⁶ se retrouve également dans les autres conventions relatives aux mers régionales africaines, en l'occurrence les conventions de Nairobi (art. 11 §1), de Barcelone (art. 9 §2), de Djeddah (art. 9 §3)⁵⁷.

55. Voir aussi Convention de Lima (art. 8 p. 3) et de Nouméa (art. 16 p. 3).

56. Voir A.C. KISS, « Activités scientifiques et techniques et devoir d'information », in *Études offertes à Claude-Albert COLLIARD*, Paris, Pedone, 1984, p. 285.

57. Voir aussi les conventions de Koweït (art. 9 al b) de Lima (art. 6 p. 1), de Nouméa (art. 15 p. 2).

2.2. L'obligation de consultation et de concertation

Au devoir d'information s'ajoute souvent une obligation de consultation et de concertation. La consultation consiste, pour l'État informé par un autre, à manifester son opinion devant une négociation, sans que celle-ci préjuge d'ailleurs d'une obligation d'aboutir à une solution négociée comme l'a souligné la sentence arbitrale rendue en *l'affaire du Lac Lanoux*⁵⁸.

La concertation tient une place importante dans le droit des relations transfrontières et tout particulièrement dans le droit des pollutions. On comprend alors qu'elle soit préconisée par les instruments juridiques relatifs aux mers régionales. Les protocoles de Genève (art. 6 §2 et 4) et de Nairobi (art. 13 §2 et 3) relatifs aux zones protégées prévoient notamment la mise en œuvre de cette procédure dans les hypothèses où les Parties contractantes envisagent de créer des zones protégées contiguës à la frontière ou aux limites de la juridiction d'État non partie à ces protocoles. De façon plus laconique, la Convention d'Abidjan prévoit simplement l'adoption conjointe de mesures pour protéger et préserver les écosystèmes singuliers ou fragiles (art. 11).

B. Les mesures curatives

La multiplication des accidents maritimes aux conséquences écologiques sévères voire franchement catastrophiques sur le milieu marin a constitué le point de départ de l'élaboration de règles spécifiques concernant les « situations critiques ». L'expression « situation critique pour le milieu marin » désigne au terme de l'article 1^{er} §2 du Protocole d'Abidjan du 23 mars 1981 relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, « tout incident, événement ou situation, quelle qu'en soit la cause, ayant pour conséquence une pollution importante ou une menace imminente de pollution importante du milieu marin et des zones côtières par des hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles, et en particulier des collisions, échouements et autres incidents survenant à des navires, y compris les navires-citernes, les éruptions sur les sites de production pétrolière et la présence d'hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles dues à des défaillances d'installations industrielles ». Une fois l'accident survenu, s'impose la nécessité de prendre des mesures d'urgence pour circonscrire ses conséquences dommageables, et donc prévenir l'expansion de ses effets. Le déploiement des moyens opérationnels qu'impose une telle situation ou la réparation des dommages qui pourraient résulter de l'accident commandent l'établissement de la responsabilité de l'auteur de ces dommages par l'imputation du fait générateur de ces derniers. Les mesures curatives sont donc de deux ordres : d'une part, les mesures opérationnelles constituées par les plans d'intervention d'urgence, et d'autre part, les mesures juridiques fondées sur la responsabilité des auteurs des dommages écologiques.

1. LES PLANS D'INTERVENTION D'URGENCE (PIU)

Selon l'article 1 §3 du Protocole d'Abidjan, l'expression « plan d'urgence en cas de situation critique pour le milieu marin » désigne « un plan, élaboré sur une base nationale, bilatérale ou multilatérale, pour lutter contre la pollution et les autres atteintes au milieu marin et aux zones côtières, ou la menace de situations de ce genre, résultant d'incidents ou d'autres événements imprévus ».

58. Voir André GERVAIS, « Affaire du lac Lanoux. Étude critique de la sentence du Tribunal arbitral », *AFDI*, 1960, p. 389. notam.

Des efforts ont été faits pour doter les États de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de PIU. Il faut dire que dès sa toute première réunion en juillet 1981 le Comité Directeur de l'environnement marin pour cette région avait considéré l'élaboration et la coordination de ces mécanismes de lutte anti-pollution comme le premier des quatre projets prioritaires pour la région. En ce qui concerne les PIU nationaux, une aide a été fournie aux États de la zone concernée en vue de l'élaboration de dix plans d'intervention en cas de situation d'urgence due notamment à la pollution : deux de ces plans ont été adoptés au Congo et en Côte-d'Ivoire, et l'on espérait alors que d'autres le seraient à l'horizon de 1995. Il n'en est rien cependant⁵⁹. Par ailleurs, des principes directeurs pour la mise au point de plans d'intervention en cas de situation critique due à des accidents industriels et pour l'analyse des risques industriels ont été préparés, et des informations sur le degré de préparation ainsi que sur la capacité d'intervention des pays en cas d'accidents industriels rassemblées. De même une évaluation régionale des risques industriels a été réalisée pour les secteurs industriels principaux des cinq zones géographiques qui constituent la région⁶⁰.

En revanche, aucun plan sous-régional d'intervention d'urgence n'a encore été élaboré à ce jour en Afrique de l'Ouest et du Centre, particulièrement en raison des difficultés financières. Le Protocole de Djeddah est pourtant exemplaire à cet égard. Il prévoit l'institution d'un Centre d'assistance mutuelle pour les situations critiques en mer, chargé de prêter main forte aux États Parties ayant à faire face à ce genre de situation d'une part, et de développer un programme régulier d'assistance technique, de formation de personnels et de diffusion de l'information d'autre part⁶¹. Le Protocole de Barcelone prévoit également la création d'un tel centre, mais seulement de façon allusive, cependant qu'il en existe déjà un dans le cadre du Plan d'action de Koweït.

La coopération régionale dans ce domaine ne se limite pas aux seuls acteurs étatiques. Elle s'étend aux entreprises industrielles privées, lesquelles sont non seulement invitées à se doter de plans d'intervention et de structures de sécurité propres, mais aussi appelées à former une association dont l'objectif serait d'élaborer un système de coopération mutuellement avantageuse pour la mise en œuvre de plans d'intervention en cas d'accidents. Comme on l'a suggéré judicieusement⁶² l'accord d'assistance conclu en 1974 par les pétroliers actifs en mer du Nord connu sous le nom de *North Seas Operators Clean Seas Committee*⁶³ pourrait constituer à cet égard une source d'inspiration pour les unités industrielles de la région.

Les PIU sont des instruments de lutte contre les atteintes dont pourraient être l'objet, directement ou indirectement, les « intérêts connexes » des Parties contractantes, c'est-à-dire, selon l'article 1 §5 du Protocole d'Abidjan : les activités maritimes, côtières, portuaires ou d'estuaires, y compris les activités de pêche ; l'attrait historique et touristique de la zone considérée ; la santé et le bien-être des habitants de la zone touchée, y compris la conservation de ressources vivantes de la mer, de la faune et de la flore sauvage et la protection des parcs et réserves marins et côtiers.

La réalisation de cette finalité ne peut se faire qu'à certaines conditions et nécessite en tout état de cause la mise en œuvre de certains moyens, de même qu'elle impose certaines obligations juridiques aux États concernés.

59. Voir UNEP (OCA/WACAF IG. 3/4, *op. cit.*, p. 10, UNEP (OCA/WACAF IG. 2/3, *op. cit.*, Annexe VIII, p. 1 ; *Id.* p. 7.

60. *Id.* ; voir aussi UNEP/IG. 50 INF. 4.

61. Voir Ali MEKOUAR, « La convention de Jeddah du 14 février 1982 pour la protection de l'environnement de la Mer Rouge et du Golfe d'Aden ; l'innovation dans la tradition » in *Études en droit de l'environnement*, Rabat, Édition Okad, 1988, p. 239.

62. Voir J-P FOMETE TAMAFO, *op. cit.*, p. 184.

63. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GOUILLOUD, *op. cit.*, p. 118.

1.1. Conditions et moyens de mise en œuvre des PIU

La mise en œuvre d'un PIU est conditionnée par la survenance d'une « situation critique pour le milieu marin » dont on a vu qu'elle en est la définition juridique. Deux types d'opérations sont envisageables dans cette situation : Le Protocole d'Abidjan mentionne d'abord le nettoyage des nappes de pétrole. Il n'indique cependant pas suivant quelles techniques une telle opération peut être menée. Or ces techniques vont du confinement au système de succion, en passant par l'écumage, l'absorption, la gélification, la précipitation, l'émulsion et le brûlage⁶⁴. Le Protocole d'Abidjan préconise ensuite une seconde catégorie d'opérations comprenant la récupération et le sauvetage de colis, de containers, de citernes mobiles, de camions-citernes ou wagons-citernes dont l'intérêt pour la lutte contre la dégradation du milieu marin est patent au regard de la nocivité des produits chimiques contenus dans les emballages cités.

Les moyens d'intervention en cas d'urgence comprennent au terme de l'article 9 §1 du Protocole d'Abidjan, « en particulier des équipements, navires, aéronefs et personnels préparés aux opérations en cas de situation critique ». Il s'agit donc de moyens à la fois matériels et humains⁶⁵. C'est du reste ce qui ressort également de l'article 8 §2 relatif au contenu de l'assistance à fournir par les Parties contractantes en cas de situation critique. En l'occurrence, l'assistance peut consister, entre autres, à « fournir du personnel, des produits et des équipements, et en assurer le renforcement ». La modestie des moyens dont disposent non seulement les États de la région africaine de l'Atlantique mais à quelques rares exceptions près tous les États africains incite à la mise en commun de ce dont ils disposent dans ce domaine ou même à recourir le cas échéant aux sociétés de sauvetage maritime afin de faire face efficacement aux accidents graves qui pourraient survenir. Une formalisation de la coopération interétatique sous forme de normes régionales contraignantes et plus précises est en tout cas souhaitable en ce domaine.

Le financement de l'assistance n'est pas non plus un moindre problème. Aucune règle internationale ou de caractère régional ne prévoyant la répartition des coûts d'une opération d'assistance, certains commencent à se concerter sur les conditions du remboursement de leur intervention. Ces conditions varieraient suivant que l'assistance a été ou non sollicitée, et suivant qu'un accord préexistant la prévoyait. Au vrai, de tout cela, les instruments juridiques examinés ne disent mot, alors même qu'ils prévoient la demande d'assistance pour faire face à une situation critique (art. 8 §1 Protocole d'Abidjan). Toutefois le problème n'est pas perdu de vue, du moins au niveau de l'instance compétente du Plan d'action de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. En effet, lors de la première réunion des Autorités nationales compétentes de cette région, il fut recommandé aux experts que dans la mise en œuvre de ce Plan d'action, une attention particulière soit accordée non seulement « à l'attribution des responsabilités spécifiques en vue d'éventuelles opérations concertées », mais aussi à un « mécanisme de recouvrement des coûts en cas de situation critique »⁶⁶.

1.2. Obligations juridiques des États

Deux principes consacrés en droit international de l'environnement et repris par les instruments juridiques régionaux doivent guider le comportement des États en cas de situation critique : l'obligation de donner l'alerte d'une part, et l'obligation de coopérer d'autre part.

64. Voir B. J. FOUCHER, « Techniques de contrôle et de lutte contre les pollutions par les hydrocarbures dans le Golfe de Guinée », communication au Symposium international sur la ZEE, Abidjan, 18-23 mai 1987 doc. multigr., Annexe 2, p.55.

65. Le protocole de Koweït parle d'ailleurs plus précisément de « personnel, de matériel et d'équipements... » (art. 11 & 2 a).

66. Voir UNEP/WG 71/4, Annexe IV, p. 5.

● *L'obligation de donner l'alerte en cas d'accident* constitue un « principe directeur » du droit international de l'environnement en ce qu'il s'est dégagé d'une pratique assez précise. Il diffère en cela des « principes inspirateurs » qui, loin de formuler des obligations concrètes, définissent plutôt un état d'esprit, une orientation du comportement des États⁶⁷. Cette obligation figure dans toutes les Conventions relatives aux mers régionales, y compris naturellement celles qui intéressent l'Afrique.

D'abord, l'alerte doit être prompte et immédiate. L'article 7 du Protocole d'Abidjan fournit toutes les précisions nécessaires sur ce point. Trois catégories de personnes constituent les sonneurs d'alerte : ce sont les capitaines de navires battant pavillon des États parties, les pilotes d'aéronefs immatriculés sur leur territoire, et toutes les personnes responsables d'ouvrages opérant au large des côtes soumises à la juridiction des États contractants. Les États contractants sont les destinataires de l'alerte. Ils s'engagent à demander à ceux des sonneurs d'alerte qui ont avec eux les liens juridiques de rattachement requis d'utiliser « les voies les plus rapides et les plus appropriées » pour signaler à toute autre Partie contractante tous les accidents causant ou susceptibles de causer une pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles.

Ensuite, l'alerte doit véhiculer des renseignements précis. Elle doit indiquer notamment les caractéristiques des nappes d'hydrocarbures ou d'autres substances répérées en mer qui soient de nature à constituer une menace grave et immédiate pour le milieu marin, les côtes ou les intérêts connexes d'une ou plusieurs Parties contractantes (art. 7 §1b Protocole d'Abidjan). Des annexes aux différents protocoles régionaux relatifs à cette question donnent d'ailleurs — à l'instar de bien d'autres instruments juridiques internationaux tel que le Protocole I de la convention de MARPOL de 1973 — des directives pour l'établissement du rapport signalant la survenance d'une situation critique. Ce rapport doit contenir en gros trois séries d'informations : la première série porte sur la source de la pollution et doit notamment préciser l'identité du navire (Para. 10 Annexe au Protocole d'Abidjan), de la plate-forme flottante ou de toute autre structure (Para. 1a Annexe au Protocole pertinent (Protocole II) de la Convention de Nairobi), apporter les détails sur l'état de ces navires et structures et dire si la pollution provient de ceux-ci (Para. 1d, Annexe au Protocole d'Abidjan) ; la deuxième série d'informations a trait à la position géographique, l'heure et la date de l'événement, de même qu'aux conditions météorologiques marines dans la zone considérée (Para. 1b t c Annexe au Protocole d'Abidjan) ; la troisième série d'informations porte sur les substances nuisibles rejetées ou susceptibles de l'être : le rapport doit indiquer clairement, dans la mesure du possible, la nature de ces substances. À cet égard, il devra préciser s'il s'agit d'un hydrocarbure ou d'une substance nocive à l'état liquide, solide ou gazeux, si la substance en question est transportée en vrac ou en colis, dans des containers, des citernes mobiles ou des pipes-lines sous-marins. De plus il devra fournir d'autres renseignements détaillés sur les produits nocifs notamment leur appellation technique exacte, leur quantité exacte ou approximative, leur concentration et leur état probable ainsi que le nom de l'expéditeur, du destinataire et du fabricant. D'autres renseignements portant sur l'évolution de la situation devraient compléter ce rapport initial (cf. respectivement les para. 3, 2, 5 a et 4b Annexe au Protocole d'Abidjan).

67. Voir P.M. DUPUY, « Le droit international de l'environnement et la souveraineté des États » in *L'Avenir du droit international de l'environnement*, Colloque de la Haye de l'Académie du Droit International de la Haye, Martinus Nijhof, 1984 pp. 38 et 42.

● *L'obligation de coopérer*, considérée comme le meilleur moyen à la fois de prévention et de lutte contre les atteintes effectives à l'environnement⁶⁸ est un des principes les mieux établis en droit international de l'environnement. Tous les instruments juridiques régionaux considérés ainsi que la plupart des protocoles y relatifs affirment cette obligation dont on mesure toute l'importance pour les États aux moyens limités comme ceux d'Afrique. L'article 4 du Protocole d'Abidjan dispose à cet égard que « les Parties contractantes s'engagent à coopérer pour toutes les questions relatives à l'adoption des mesures nécessaires et efficaces de protection de leurs côtes respectives et des intérêts connexes contre les dangers et les effets de la pollution résultant des situations critiques en milieu marin ». Si le Protocole II à la Convention de Nairobi est muet à ce sujet, le Protocole I vise la « coopération technique » (art. 19) et l'article 11 de cette convention est entièrement et explicitement consacré à la « coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique » (idem. art. 12 de la Convention d'Abidjan). Cette coopération consiste pour chaque Partie contractante, d'une part, à prendre toutes les mesures nécessaires en cas de situation critique quelle que soit la cause de cette situation, d'autre part, à informer sans délai le PNUE, et, par l'intermédiaire de cette Organisation, toute autre Partie contractante qui risque d'être touchée par cette situation critique (art. 12 Convention d'Abidjan ; art. 11 Convention de Nairobi). Mais l'obligation générale de coopérer s'étend aussi à l'élaboration des plans d'intervention d'urgence et à l'assistance aux États faisant face à une situation critique, et induit un droit de poursuite. Ce droit fait l'objet de l'une des résolutions spéciales adoptées par la Conférence des plénipotentiaires d'Abidjan de mars 1981, et vise les navires pris en flagrant délit de pollution dans les eaux relevant de la juridiction des États de la région d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Concrètement, il s'agit de faire en sorte que le compartimentage de l'espace maritime en zones ayant des statuts juridiques différents ne constitue pas un obstacle à la lutte contre la pollution⁶⁹. Un tel droit, dont on voit bien l'utilité pratique, gagnerait à être consacré dans un instrument juridique régional ayant une force juridique certaine tel qu'un protocole relatif à un plan d'intervention d'urgence régional.

2. LA RESPONSABILITÉ DES ACTEURS DES DOMMAGES CAUSÉS À L'ENVIRONNEMENT MARIN

C'est une question non résolue par les conventions sur les mers régionales africaines — pas plus que par celles relatives à d'autres régions d'ailleurs — et elle ne figurait même pas parmi les quatre projets prioritaires définis par le Comité Directeur de la Convention d'Abidjan. On peut comprendre dès lors l'exhortation faite par le Plan d'Action d'Abidjan aux États d'Afrique de l'Ouest et du Centre à ratifier et appliquer notamment « la convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » comme une volonté de suppléer la carence de l'instrument juridique régional sur ce point. Force est cependant de constater que très peu d'États africains, en particulier de la région ici concernée, sont parties à cette Convention⁷⁰.

Des références explicites ou implicites sont faites à la réparation des dommages causés à l'environnement marin dans les instruments juridiques régionaux. Mais de façon générale, le problème y est posé de façon limitée et l'adoption des solutions est reportée. L'article 15 de la

68. Voir A.C. KISS, *Survey of current developments in international environmental law*, p. 109.

69. Voir Ibrahima FALL, « La coopération interafricaine en matière de pollution du milieu marin et des zones côtières à la lumière de la convention d'Abidjan et de ses protocoles » *R.J.P.I.C.*, n°s 1 et 2, 1983, p. 281.

70. Voir J. P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 202.

Convention de Nairobi dispose en effet, de façon assez sommaire, que les Parties contractantes « coopèrent directement ou avec l'aide des organisations régionales et internationales compétentes, en vue d'élaborer et d'adopter des règles et procédures appropriées, conformes au droit international, en matière de responsabilité et de réparation des dommages résultant de la pollution dans la zone d'application de la convention ». L'article 15 de la convention d'Abidjan, intitulé comme le précédent « Responsabilité et réparation des dommages », n'insiste pas sur la conformité des règles à adopter au droit international, mais ajoute en revanche que ces règles concernent « la réparation ou l'indemnisation rapide et adéquate des dommages résultant de la pollution dans la zone d'application de la convention ».

Autrement dit, le problème de la responsabilité pour dommages à l'environnement marin et ses conséquences au plan de la réparation reste entier, les instruments juridiques concernés ayant « paresseusement » — conformément d'ailleurs à leur philosophie générale qui est celle des conventions-cadres — renvoyé la question *sine die*.

II. LES MOYENS INSTITUTIONNELS

Les instruments juridiques relatifs aux mers régionales africaines font fréquemment référence au PNUC comme un recours à travers lequel ou en concertation avec lequel certaines mesures doivent être prises. Le Plan d'Action d'Abidjan estime d'ailleurs qu'il lui revient de jouer le « rôle de catalyseur pour aider les États en développement de la région [...] à définir et à mettre en œuvre de manière coordonnée... » ce Plan d'action. Ce rôle d'impulsion, de planification et de coordination des activités des institutions des Nations Unies en matière d'environnement incombait déjà à cette organisation. Les activités du PNUC dans les domaines relatifs à son objet sont nombreuses et variées. Mais, bien qu'il fasse office de secrétariat des conventions examinées [conventions de Barcelone (art. 13), d'Abidjan (art. 16 §1), de Nairobi (art. 17)]⁷¹, le PNUC n'est pas une institution propre ou particulière à l'Afrique. En outre, il fait l'objet d'un examen particulier dans la partie de l'ouvrage consacrée à l'étude institutionnelle. Aussi s'en tiendra-t-on ici à l'examen des institutions régionales d'une part, et des institutions nationales, d'autre part.

A. Les institutions régionales

On peut distinguer les institutions directement liées aux conventions relatives aux mers régionales des autres institutions de gestion de l'environnement marin africain.

1. LES INSTITUTIONS LIÉES AUX CONVENTIONS SUR LES MERS RÉGIONALES

On peut les scinder en deux catégories : les instances politiques de décision d'une part, et les organes de suivi et de gestion d'autre part.

1.1. Les instances politiques de décision

De façon générale ces conventions instituent des réunions des Parties contractantes. Au terme des articles 17 des conventions d'Abidjan et de Nairobi, elles se tiennent tous les deux

71. Voir aussi conventions de Carthage des Indes (art. 15), de Nouméa (art. 21). Pour la convention de Lima, cette tâche est confiée à la commission permanente du Pacifique Sud (CPPS).

ans pour les réunions ordinaires, et chaque fois que les Parties le jugent nécessaire pour les réunions extraordinaires. En pratique, la périodicité de ces réunions n'est pas toujours respectée. Ainsi, bien que la Convention d'Abidjan soit entrée en vigueur depuis le 5 août 1984, seulement deux réunions ordinaires avaient pu être tenues six ans plus tard : la première du 18 au 20 avril 1985 à Abidjan et la seconde le 25 janvier 1989 à Dakar ⁷².

À la réunion des Parties s'ajoute, dans le cadre de la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, le Comité Directeur de l'environnement marin créé par la Résolution sur les dispositions institutionnelles. Ce comité Directeur devra fournir au PNUE « des directives de politique générale nécessaires pour toutes les questions techniques et administratives liées à la mise en œuvre de la convention, du Protocole et du Plan d'action » (para. 4 de la Résolution).

1.2. Les organes de gestion

Ils consistent en des unités de coordination régionale (UCR). Dans le cadre de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, l'UCR est fondée sur les paragraphes 25 du Plan d'Action d'Abidjan et 2 de la Résolution sur les dispositions institutionnelles. Mais l'appellation « unité de coordination régionale » n'apparaît comme telle dans aucun des deux documents, contrairement à ce qui se passe pour l'Afrique Orientale. Il y est plutôt question de la création d'un « service central de coordination » (para. 25 du Plan d'action) dont la mise en place revient aux gouvernements régionaux avec l'assistance du PNUE. Quoi qu'il en soit, l'instance considérée est appelée, en Afrique de l'Ouest et du Centre, à assurer l'évolution harmonieuse et intégrée des différents éléments du Plan d'action, en facilitant, notamment sur le plan technique, sa mise en œuvre, tout comme celle de la Convention et de son Protocole. Dans l'accomplissement de sa mission, l'UCR assurera une fonction de coordination générale, une fonction technique de gestion des projets, une fonction de gestion financière et une fonction d'administration ⁷³. Après des offres concurrentes du Gabon, du Nigeria et du Togo, c'est la Côte-d'Ivoire qui a été retenue par la première réunion des Parties contractantes pour abriter le siège de l'UCR pour la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

2. LES AUTRES INSTITUTIONS RÉGIONALES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

On en recense deux pour la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. D'abord le Comité régional des pêches du Golfe de Guinée créé le 21 juin 1984 à Libreville. Il regroupe le Congo, le Gabon, la Guinée-Équatoriale, Sao Tome et Principe, et le Zaïre. Ensuite, la Conférence ministérielle des États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sur les transports maritimes dont l'une des émanations, l'Association pour la gestion des ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (AGPAOC), contribue, comme l'a du reste préconisé le Plan d'action d'Abidjan, à la réduction de la pollution dans les ports.

Le succès de ces institutions régionales dépend largement de l'existence au sein des États des institutions-relais au reste prévues par les conventions régionales et chargées de mettre en œuvre au niveau national les actions décidées en commun.

72. Voir UNEP/OCA/WACAF IG. 3/4.

73. Voir J.P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* pp. 133-134.

B. Les institutions nationales

Leur importance dans la gestion de l'environnement a été mise en relief déjà par la Conférence de Stockholm ; la Conférence de Rio leur a accordé également une place essentielle en insistant sur leur établissement et l'Agenda 21 y revient aussi de façon répétitive dans chacun de ses 40 chapitres.

Ces institutions nationales que les conventions sur les mers régionales appellent « Autorités nationales » (cf. par. ex. articles 16 conventions d'Abidjan et de Nairobi) sont chargées « de la coordination des efforts nationaux de mise en œuvre » de ces conventions ainsi que des protocoles y relatifs. Il leur revient également de coordonner au niveau national les activités des programmes interdisciplinaires confiées aux UCR. Ces Autorités nationales sont désignées par les gouvernements concernés.

L'Autorité nationale sert par ailleurs d'organe de liaison entre la Partie contractante et le PNUE. À cet égard, elle devrait adresser à l'Organisation des rapports sur les mesures adoptées en application de la convention de la région où elle se trouve. La fréquence de ces rapports de même que leur forme ne sont pas précisées dans les conventions considérées. Il lui revient également d'adresser à l'Organisation copies des accords bilatéraux ou multilatéraux auxquels son État pourrait être partie. En principe il lui échoit aussi d'informer le PNUE des situations génératrices de pollution dont elle aurait connaissance, sans exclure d'ailleurs la possibilité de communiquer avec les instances similaires des autres Parties contractantes. Enfin, elle peut communiquer en certaines circonstances avec d'autres institutions internationales.

C. La gestion écologiquement rationnelle des ressources halieutiques

Les conventions pour les mers régionales proprement dites ne s'intéressent pas à la pêche. Elles n'offrent qu'indirectement des moyens juridiques de citer des instruments juridiques spécifiques pour réglementer cette activité. Il s'agit notamment de la possibilité que les articles 3 des conventions d'Abidjan et de Nairobi ouvrent aux Parties contractantes de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux, y compris des accords régionaux ou sous-régionaux, « en vue d'assurer la production et la gestion du milieu marin et des zones côtières... ».

Pourtant, la pêche a toujours constitué une activité importante en beaucoup d'endroits des littoraux africains. Dans certaines régions, certains groupes de population s'y consacrent entièrement et pour beaucoup de groupements humains établis dans les zones côtières, elle est un élément essentiel de leur existence. Certes, l'importance de la pêche varie considérablement selon les pays : seules sont particulièrement poissonneuses les zones où a lieu la remontée d'eaux froides chargées d'éléments nutritifs pour le plancton comme celles allant des côtes sénégalaises aux côtes libériennes (surtout en février-mars et juillet-août), du Gabon au Congo (en juillet-août et février-mars), du Ghana à la Côte-d'Ivoire, de la région du cours du Congo sur une distance d'environ 450 km⁷⁴. Mais presque partout la surexploitation des ressources halieutiques est décriée, en particulier sur le littoral atlantique africain⁷⁵. Une réglementation de la

74. Voir entre autres, *Le Courrier* n°41 janvier-février 1971.

75. C. Daniel BARDONNET et Jean CARROZ, « Les autres États de l'Afrique de l'Ouest et le droit international des pêches maritimes », *AFDI*, 1973 pp. 837, 858 ; dans le même sens, *Le Courrier* n°41 précité ; CERES Revue de la FAO, n° 112, volume 19, n°4, 1986.

pêche maritime dans le sens de la conservation et de l'utilisation optimale des ressources halieutiques s'avère donc nécessaire. Si l'on se réfère à diverses conventions existant dans certaines régions autres que l'Afrique, on constate qu'il peut s'agir du contingentement des prises, de l'interdiction pure et simple de la capture de certaines espèces en voie de disparition, (cf. art. 2 Convention du 2 mars 1982 relative à la conservation du saumon dans l'Atlantique Nord), de la définition de la taille minimale des poissons à capturer (cf. art. 5 accord du 7 juillet 1959 relatif à la pêche dans la mer Noire), de la réglementation des dimensions des mailles des filets de pêche (cf. art. 7 Convention du 24 janvier 1959 sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est), et plus généralement de la réglementation des équipements et techniques de pêche.

Plusieurs États Parties à la Convention d'Abidjan ont signé, sans doute sur la base de l'article 3 précité de cette Convention, une Convention sur le « développement régional des pêches dans le Golfe de Guinée ». Cette Convention, signée à Libreville le 21 juin 1984, vise à assurer la conservation et le développement des stocks de poissons se trouvant dans la zone économique exclusive des États Parties.

D'une certaine façon, la poursuite de cet objectif de gestion rationnelle des ressources halieutiques été engagée bien avant cette Convention dans le cadre du Comité de pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE), organe subsidiaire de la FAO créé en 1967 et dont l'une des fonctions est de donner son avis en vue notamment « de promouvoir, coordonner et soutenir les programmes nationaux et régionaux de recherche et de développement conduisant à l'exploitation rationnelle des ressources halieutiques de sa zone de compétence », laquelle s'étend du détroit de Gibraltar au Nord jusqu'à l'embouchure du fleuve Zaïre au Sud, et de la côte Ouest-Africaine jusqu'au 40° Ouest dans l'Océan Atlantique ⁷⁶.

La gestion rationnelle des ressources halieutiques peut se faire également par le biais de l'aquaculture marine qui permet l'élevage tant d'animaux que de plantes diminuant ce faisant la surexploitation des espèces naturelles menacées. Quelques pays africains se sont déjà lancés dans cette activité au reste très développée sur d'autres continents. Ainsi, le Nigeria a-t-il entrepris l'élevage du mulot gris (*mughil cephalus*) et de poissons-chats (*chrysichthys*) dans les eaux saumâtres du delta du Niger ; l'Angola, l'élevage des moules (*perna perna*) ; l'aquaculture lagunaire se développe en Côte-d'Ivoire et le Ghana serait sur la même voie ⁷⁷.

On signalera enfin la Convention de Dakar de 1991 entre les riverains de l'Atlantique qui comporte un volet important sur la gestion des ressources halieutiques et notamment sur la pêche.

III. LES MOYENS FINANCIERS

La gestion écologiquement rationnelle de l'environnement, et en l'occurrence de l'environnement marin, notamment sur la base des instruments juridiques étudiés, requiert à l'évidence d'importants moyens financiers pour ne pas évoquer les moyens techniques, le savoir-faire et les ressources humaines qu'elle exige. Dans le cadre de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, ces questions financières font l'objet d'une résolution spéciale adoptée lors de la Conférence des plénipotentiaires d'Abidjan tenue du 16 au 23 mars 1981, en dehors des quelques phrases que leur consacre le Plan d'Action d'Abidjan.

76. Le COPACE comprend 17 États d'Afrique Occidentale et Centrale au sens de la convention d'Abidjan de 1981 : Bénin, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Gambie, Guinée Bissau, Liberia, Mauritanie, Nigeria, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra-Leone, Togo, Zaïre.

77. Voir J.-P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 117.

Mais de façon générale, les instruments juridiques relatifs aux mers régionales africaines ont créé un Fonds d'affection spéciale (FAS) ayant pour but de financer une partie des dépenses communes de mise en œuvre des Plans d'action, l'autre partie étant financée par les institutions internationales. Dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, les ressources du FAS proviennent des contributions proportionnelles de tous les États situés dans le champ d'application de la Convention d'Abidjan, suivant un montant initial fixé par la Résolution sur les dispositions financières sus-visée, et accepté par les intéressés. Par comparaison, dans la région de l'Afrique Orientale, le FAS est financé, en plus des contributions des États, par une contribution de la CEE (aujourd'hui Union Européenne).

Comme la plupart des institutions internationales africaines, ces Fonds souffrent cependant des difficultés financières des Parties contractantes. Certaines d'entre elles accusent des retards importants dans le versement de leurs contributions et transforment celles-ci en paiement partiel, d'autres accumulent des arriérés, et d'autres enfin oublient purement et simplement leurs engagements à cet égard. Ce défaut de ressources paralyse ainsi ces institutions dont l'utilité est pourtant avérée, et les mesures spéciales visant à redresser la situation financière de certains de ces Fonds, notamment celui de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, n'ont pas été efficaces ⁷⁸.

78. *Idem.*

Chapitre 10

La protection dans le cadre des législations nationales

La protection de l'environnement marin est traitée de façon inégale dans les législations africaines. Certes, elle n'intéresse que les législations des États côtiers. Mais ceux-ci ne lui prêtent pas une attention égale sur le plan juridique. Les droits nationaux de quelques pays offrent un arsenal juridique important en la matière, cependant que ceux de beaucoup d'autres restent assez sommaires sur la question. On aurait pu espérer trouver dans les conventions de caractère universel ainsi que dans les instruments juridiques régionaux précédemment examinés des ressources juridiques suffisantes pour combler ces lacunes ou ces inconsistances. Force est de constater que la plupart des États concernés ne prennent pas toujours les mesures d'application nationale des conventions internationales auxquelles ils sont parties — quand ils en sont parties.

Les législations existantes dans ce domaine sont tournées principalement vers la protection du milieu marin, notamment la lutte contre la pollution marine (sect. 1). Seules quelques-unes d'entre elles s'intéressent à la gestion de la zone côtière et des ressources marines (sect. 2).

Section 1 : La protection contre la pollution marine

La pollution marine se conçoit de façon générale comme une nuisance causant une perturbation du milieu marin ou de son écosystème. À la différence de nombreuses autres législations africaines, le Code de l'environnement de la Guinée en donne une définition qui appelle au reste une légère correction. L'article 32 dudit Code entend par pollution marine « l'introduction directe ou indirecte par l'homme de substances ou d'énergie dans le milieu marin lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marines et aux valeurs d'agrément, provoquer des risques pour la santé de l'homme ou constituer une entrave aux activités maritimes y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer ou une altération de la qualité de l'eau de la mer du point de vue de son utilisation ». Il s'agit d'une définition complète. Elle souffre seulement de ce qu'elle semble considérer l'homme comme l'unique source de la pollution marine alors que de nombreux cas de pollution de ce type sont, comme on l'a vu, d'origine accidentelle.

Il en est ainsi en particulier des marées noires qui constituent le type de pollution marine le plus connu. Ce sont elles qui ont sensibilisé l'opinion au phénomène de pollution des mers. Mais elles sont loin d'être les seules types de pollutions marines. La pollution tellurique est une forme de pollution très ancienne mais apparemment moins spectaculaire que la marée noire. Elle résulte d'un mélange empuanti des déchets provenant des égouts et des effluents industriels et

domestiques que les fleuves charrient vers les estuaires ¹. Encore ces déchets font-ils l'objet d'un déversement direct en mer dans les villes côtières africaines.

La plupart des législations africaines récentes édictent des règles pour lutter contre ces différents types de pollution (I) et quelques-unes d'entre elles prévoient des moyens de protection du milieu marin (II) bien souvent d'ailleurs en application des conventions internationales pertinentes.

I. LES RÈGLES DE PROTECTION

Les législations existantes interdisent les actes et activités susceptibles d'entraîner la pollution. Mais, il ne s'agit pas d'une interdiction générale et absolue. En effet, si les actes de pollution délibérés sont proscrits, la pollution marine n'en est pas moins tolérée notamment dans certains cas de nécessité.

A. LE PRINCIPE : L'INTERDICTION DE LA POLLUTION VOLONTAIRE

Toutes les législations qui traitent de la pollution marine s'accordent sur ce principe et prévoient des sanctions en cas d'infraction à ce principe.

1. UN PRINCIPE UNANIMEMENT CONSACRÉ

Afin d'assurer la protection qualitative des eaux de la mer, diverses législations africaines fixent un cadre juridique des activités maritimes qui, au-delà du contrôle et de la prévention des diverses formes de pollution, met l'accent sur l'interdiction de tout rejet ou déversement en mer.

Ainsi, l'article 48 de la loi algérienne n°6 du 8 janvier 1983 comme, à quelques mots près, l'article 33 du Code de l'environnement de la Guinée, disposent que, nonobstant les dispositions des conventions internationales portant « protection de la mer » (Algérie), « prévention et répression de la pollution marine » (Guinée) ratifiées par chacun de ces deux États, « sont interdits » le déversement, l'immersion et l'incinération dans les eaux maritimes sous leurs juridictions respectives de substances de toute nature susceptibles : de porter atteinte à la santé de l'homme et aux ressources maritimes biologiques ; d'entraver ou de nuire aux activités maritimes, y compris la navigation et la pêche ; d'altérer la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation ; de dégrader les valeurs d'agrément et le potentiel touristique de la mer. Des textes réglementaires (un décret en Guinée) fixeront, en tant que de besoin, la liste de ces substances.

En Libye, l'article 22 de la loi n°7 de 1982 interdit aux navires, pétroliers, embarcations flottantes et autres bâtiments marins de rejeter des ordures, des déchets ou des substances chimiques dans les ports ou les eaux territoriales du pays. L'article 34 porte interdiction du rejet d'ordures, de déchets, de substances toxiques ou de matières de rebut sur les côtes ou dans les eaux territoriales du pays. Les autorités compétentes sont tenues d'édicter des règlements spécifiant :

- a) les catégories d'ordures, de déchets et de substances toxiques dont le rejet en mer est interdit ;
- b) les catégories de matières de rebut et de déchets dont l'immersion est soumise à une autori-

1. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GOUILLOUD, *op. cit.*, p. 131.

sation spéciale ; c) les conditions de délivrance des autorisations pour l'immersion de déchets et d'ordures. Les autorités examinent les demandes d'autorisation pour l'immersion de déchets et d'ordures en se conformant aux règles et principes spécifiés dans les règlements pris pour l'application de la présente loi. L'article 35 interdit le déversement d'eau polluée directement dans la mer au moyen de conduites aboutissant à la côte ou en provenant ou par le biais de canalisations et d'égouts, y compris les systèmes d'écoulement souterrains ou en surface, avant qu'une telle eau n'ait été traitée conformément aux textes législatifs en vigueur et aux règlements pris pour l'application de la présente loi. L'article 36 interdit l'immersion de substances radioactives et dangereuses, de gaz toxiques, etc., aux fins d'élimination ou de stockage dans les eaux territoriales du pays.

D'autres articles contiennent des dispositions détaillées visant la protection de la mer et des ressources marines (cf. art. 37 à 39).

Au Sénégal, la protection qualitative des eaux de mer ne fait pas l'objet d'une réglementation distincte de celle des eaux continentales superficielles ou souterraines. L'article 33 du Code de l'environnement les envisage ensemble et l'article 34 dispose que des décrets déterminent les conditions dans lesquelles peuvent être réglementés ou interdits les déversements, écoulements, dépôts directs ou indirects d'eau ou de matières susceptibles d'altérer la qualité des eaux.

L'*Environment Protection Act 1991* de l'île Maurice est en revanche bien plus précis à cet égard. Il dispose en son article 44 §1 que nul ne doit rejeter ou causer le rejet dans la zone maritime sous juridiction mauricienne de substances toxiques, dangereuses ou nocives à travers l'atmosphère ou par déversement.

Les législations de la plupart des autres États côtiers tels que le Cameroun, Madagascar, la Guinée-Équatoriale... sont lacunaires à ce sujet.

2. SANCTIONS

La violation du principe de l'interdiction de polluer est réprimée par les législations examinées, car, comme l'affirme l'article 44 §3 de la loi mauricienne de 1951, elle constitue une infraction. La sanction s'applique au capitaine du navire ou au commandant de l'aéronef responsable de la pollution marine et dans certains cas aux propriétaires et exploitants de ces engins.

Ainsi, la loi algérienne de 1983 punit d'une peine d'amende de 50 000 à 500 000 D.A et d'un emprisonnement de 6 mois à 2 ans ou de l'une de ces deux peines seulement — avec doublement de ces peines en cas de récidive — le capitaine d'un bâtiment algérien ou tout commandant de bord d'un aéronef algérien ou toute personne assumant la conduite des opérations d'immersion ou d'incinération en mer sur des engins algériens ou plates-formes fixes ou flottantes sous juridiction algérienne qui se rend coupable d'une telle infraction (art. 66). Lorsque l'infraction a été commise sur l'ordre du propriétaire ou de l'exploitant du navire, de l'aéronef, de l'engin ou de la plate-forme, ce propriétaire ou cet exploitant est puni des peines ci-dessus mentionnées, le maximum de ces peines étant toutefois porté au double. Le propriétaire ou l'exploitant est poursuivi comme complice lorsqu'il n'a pas donné au capitaine, au commandant de bord ou à la personne responsable des opérations d'immersion l'ordre écrit de se conformer aux dispositions du chapitre 3, titre III de la loi, relatif à la protection de la mer. Et lorsque le propriétaire ou l'exploitant est une personne morale, la responsabilité sus-exposée incombe à celui ou ceux des représentants légaux ou dirigeants de fait qui assurent la direction ou l'administration, ou toute personne habilitée par eux (art. 68).

S'agissant des bâtiments étrangers, ils sont normalement soumis à la même réglementation en vertu des textes internationaux pertinents. Ainsi, le premier paragraphe de l'article 71 dispose que les sanctions prévues par la loi de 1983 s'appliquent auxdits bâtiments même immatriculés dans un territoire relevant d'un gouvernement non contractant à la convention de Londres du 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures. L'article 59 prévoit du reste une peine d'amende de 500 000 à 5 millions de D.A et d'emprisonnement de 1 à 5 ans, ou l'une de ces deux peines seulement, pour tout capitaine soumis aux dispositions de cette Convention internationale.

Parmi les législations disponibles étudiées, hormis le code sénégalais de l'environnement, rares sont celles qui sont aussi détaillées sur la répression de la pollution marine.

En effet, le Code de l'environnement de la Guinée, dont nombre de dispositions semblent inspirées de la loi algérienne, fixe une peine unique globale pour les infractions à l'interdiction de polluer les eaux maritimes sous juridiction nationale. Il punit, en son article 103, d'une amende de 100 000 F.G et d'une peine d'emprisonnement de 2 à 5 ans, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne polluant les eaux maritimes sous juridiction guinéenne en infraction des dispositions des articles 32, 33 et 35, le montant des peines pouvant être triplé en cas de récidive.

Quant au Code de l'environnement du Sénégal, il punit d'une amende d'un montant minimum de 10 000 000 F CFA et d'un montant maximum calculé sur la base des préjudices subis, et d'un emprisonnement de 2 à 6 mois, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout capitaine d'un bâtiment sénégalais soumis aux dispositions de la Convention de Londres de 1954 et ses modifications qui se rend coupable d'infraction aux dispositions de l'article 3 de ladite convention relatif aux interdictions de rejet à la mer d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures. Les peines sont doublées en cas de récidive. Elles sont dans tous les cas prononcées sans préjudice des droits des tiers (art. 40). Ces peines sont allégées s'agissant d'un bâtiment sénégalais non soumis aux dispositions de la Convention de Londres précitée : l'infraction est punie d'une amende de 500 000 à 1 000 000 F CFA ; c'est seulement en cas de récidive que l'amende varie entre 1 000 000 et 2 000 000 F CFA et qu'une peine de prison de 2 à 6 mois est prévue, les deux pouvant être appliquées exclusivement. S'agissant des bâtiments étrangers, même immatriculés dans un territoire relevant d'un gouvernement non partie à la Convention de Londres, les dispositions répressives du Code s'appliquent à eux dans les eaux territoriales et les eaux intérieures sénégalaises fréquentées normalement par les navires (art. 43).

Les infractions aux articles 3 et 9 de la Convention de Londres ainsi qu'aux dispositions réglementaires prises en application du Code peuvent être constatées par les administrateurs des affaires maritimes, les inspecteurs de la navigation et du travail maritime, les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, les capitaines, maîtres et officiers de port dans la limite de leur circonscription portuaire, les officiers et sous-officiers de l'Armée nationale, les officiers de police judiciaire, les agents assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents sont transmis à l'Administrateur des affaires maritimes avec copie au Ministre chargé de l'Environnement et au Procureur de la République. Tout entrave à l'exercice de leurs fonctions par les agents sus-cités est punie d'une peine de un à deux mois d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 à 5 000 000 F CFA ou de l'une de ces deux peines seulement (art. 45). Les infractions aux dispositions du code relatives à la répression de la pollution marine ainsi qu'à celles de la Convention de Londres de 1954 sont jugées soit par le tribunal compétent du lieu de l'infraction, soit par celui du lieu d'attache du bâtiment, soit par celui du lieu dans lequel peut être trouvé le bâtiment s'il est étranger (art. 42).

Au Cameroun, la loi n° 83-16 du 21 juillet 1983 réglementant la police à l'intérieur des domaines portuaires et son décret d'application n° 85-1278 du 26 septembre 1985, sans poser clairement ni l'une ni l'autre le principe de l'interdiction de la pollution marine autrement que de façon implicite, consacrent par contre nombre de leurs dispositions à la lutte contre ce phénomène notamment par le biais de la répression². L'article 11 de la loi réprime en effet, « toute personne qui, du fait de ces activités, pollue le domaine portuaire » ; et l'article 49 du décret édicte que « les usagers du port sont responsables des conséquences dommageables de la pollution qui serait le fait de leurs activités ».

L'infraction punissable est donc la pollution marine portuaire qui consiste en toute action souillant, salissant, obstruant, rendant dangereux l'environnement portuaire (art. 3 loi du 21 juillet 1983). Elle peut être constatée soit par des agents traditionnels à savoir les officiers de police judiciaire, soit par des agents spéciaux, en l'occurrence les représentants de l'autorité portuaire ou de l'autorité maritime (art. 16). La constatation de l'infraction se fait sur procès-verbal dressé par l'agent et contresigné par le « délinquant ». Le procès-verbal doit indiquer la nature de l'infraction, l'importance des atteintes, dégâts ou dommages causés au domaine portuaire ainsi que les informations nécessaires à l'identification de son ou ses auteurs (art. 17). Une fois dressé, il doit être transmis au Procureur de la République même en cas de transaction et paiement.

La sanction des infractions constatée peut se faire aussi bien au plan civil qu'au plan pénal. Au plan pénal, le pollueur peut être puni d'un emprisonnement de 6 mois à un an et d'une amende de 3 000 000 à 10 000 000 de F CFA. L'article 11 de la loi de 1983 semble ici ne faire aucune distinction dans la répression entre la pollution délibérée et la pollution accidentelle ou involontaire ou « délit involontaire de pollution »³. Au plan civil, le fondement de la responsabilité pour pollution portuaire doit être recherché dans les articles 1382 à 1384 du Code civil et dans l'article 49 du décret du 26 septembre 1985 qui dispose que « les usagers du port sont responsables des conséquences dommageables de la pollution qui serait le fait de leurs activités ». Sur cette base, l'autorité portuaire peut donc obtenir des usagers fautifs, la réparation du préjudice subi par les installations ou du dommage causé au plan d'eau, et le remboursement des frais auxquels elle s'est exposée pour la remise en l'état des équipements ou le nettoyage du plan d'eau, etc.⁴. Il y a donc pleine application du principe « pollueur-payeur ». Les armateurs étrangers pourront cependant opposer à l'autorité portuaire camerounaise le bénéfice de la limitation de responsabilité que prévoient la Convention du 10 octobre 1957 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires des navires et celle de 1976 sur la limitation des créances maritimes, tous instruments juridiques auxquels le Cameroun n'est pas partie⁵.

La loi du 21 juillet 1983 prévoit également une procédure de règlement à l'amiable : la transaction (art. 20). Le décret du 26 septembre 1985 en précise les modalités. D'abord, la transaction est soumise à certaines conditions : elle « ne peut avoir lieu qu'avant jugement et seulement s'il n'a pas été rendu dans l'année, contre le contrevenant, un jugement pour une infraction » (art. 98 D. de 1985). Ensuite, elle doit donner lieu à la signature d'un procès-verbal (art. 99). Enfin, elle doit être exécutée dans un délai ferme. Toutefois, quelles que soient ses vertus, la transaction a des limites. L'article 20, alinéa 3 de la loi de juillet 1983 est sans équivoque : « nonobstant la transaction et le paiement du montant de l'amende fixée, le ministre chargé de

2. Voir André AKAM AKAM, « La protection du domaine portuaire contre la pollution. Étude de droit maritime camerounais » inédit, 1995, 15, p. multigr.

3. Sur cette notion, voir A. HUET « Le délit de pollution involontaire de la mer par les hydrocarbures », *R.J.E.*, 1979, p. 3 et s.

4. Voir André AKAM AKAM, étude précitée, p. 13.

5. *Ibid.*

la marine peut saisir la justice de l'infraction objet de la transaction ». Cette disposition doit être comprise comme signifiant que la transaction et le paiement auquel elle aboutit n'écartent nullement les poursuites pénales, le ministre chargé de la marine étant en l'occurrence « juge » de l'opportunité des poursuites⁶.

B. Les exceptions : cas de pollution « tolérée »

De façon générale, on distingue à côté du principe de l'interdiction de la pollution volontaire des circonstances où la pollution marine peut être admise. Deux cas de pollution marine sont en effet tolérés dans toutes les législations : le cas de « pollution autorisée » et le cas de pollution accidentelle.

1. LA « POLLUTION AUTORISÉE »

Cette expression ne figure dans aucune des législations étudiées. Mais on ne peut désigner autrement « les opérations de déversement, d'immersion ou d'incinération en mer de substances et matériaux » effectuées sur autorisation de l'autorité ministérielle compétente. L'article 52 de la loi algérienne de 1983 prévoit de telles opérations qui portent sur les substances et matériaux non visés dans la liste prévue à l'article 48, et précise que l'autorisation ministérielle est assortie, en tant que de besoin, « des prescriptions relatives à la réalisation de l'opération projetée ». Les conditions de délivrance, d'utilisation et de suspension des autorisations sont fixées par décret.

Dans le Code de l'environnement de la Guinée, l'interdiction de déversement, d'immersion, et d'incinération dans les eaux maritimes sous juridiction guinéenne prévue à l'article 33 n'est pas applicable « aux substances déversées en mer dans le cadre d'opérations de lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures menées par les autorités guinéennes compétentes ou par toute personne habilitée par ces dernières » (art. 4 et 1). De même, elle ne s'applique pas aux substances ou matériaux non visés dans la liste prévue en application dudit article 33 : les opérations de déversement, d'immersion ou d'incinération de ces substances ou matériaux peuvent être effectuées après obtention d'une autorisation délivrée par le service de l'environnement précisant le lieu et les modalités techniques de l'opération.

On ne trouve pas de telles précisions dans d'autres législations abordant les questions de pollution marine telles que celles du Sénégal, du Togo, de Maurice, du Cameroun, etc.

2. LA POLLUTION ACCIDENTELLE OU EN CAS DE FORCE MAJEURE

L'interdiction des opérations de déversement, d'immersion ou d'incinération de certaines substances dans les eaux sous juridiction nationale ne s'applique pas « aux déversements effectués en cas de force majeure lorsque la sécurité d'un navire ou de ses occupants est gravement menacée ». Voilà ce qui ressort de l'article 34 alinéa 2 du code de l'environnement de la Guinée. Cette hypothèse de la « force majeure » est également envisagée à l'article 44 alinéa 3 de l'*Environment Protection Act 1991* de l'Ile Maurice. Il n'en est pas de même de la loi algérienne de 1983, du code l'environnement du Sénégal ou de celui du Togo par exemple, ni encore moins de la législation camerounaise qui envisage strictement, comme on l'a vu, la pollution portuaire.

6. *Ibid.*

Quant à la pollution accidentelle proprement dite, elle n'est envisagée que comme un fait incommode auquel il doit être mis fin le plus rapidement possible. Ainsi, l'article 53 de la loi algérienne de 1983 et l'article 36 du code de l'environnement de la Guinée disposent dans des termes quasi identiques, qu'en cas d'avaries ou d'accidents survenus « en mer territoriale » (Algérie) — « dans les eaux sous juridiction guinéenne » (Guinée) — à tout navire, aéronef, engin ou plate-forme transportant ou ayant à son bord des hydrocarbures ou des substances nocives ou dangereuses, et pouvant créer des dangers graves et imminents susceptibles de porter atteinte au milieu marin ou aux intérêts connexes, le propriétaire dudit navire, aéronef ou engin peut être mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à ces dangers. Au cas où cette mise en demeure resterait sans effet ou n'aurait pas produit les effets attendus dans le délai imparti, ou d'office, en cas d'urgence, l'autorité ministérielle compétente peut faire exécuter les mesures nécessaires aux frais du propriétaire ou en recouvrer le montant du coût auprès de ce dernier.

On le voit bien, il ne s'agit pas d'une sanction à l'encontre du propriétaire du navire sinistré. L'Administration se montre compréhensive vis-à-vis de sa situation qui est manifestement fortuite et involontaire. Mais parce qu'elle a en charge la sécurité et la salubrité publiques, elle se doit d'agir avec la diligence voulue, au besoin en se substituant au propriétaire défaillant pour mettre un terme à la pollution survenue et restaurer les lieux. Une fois cette opération effectuée, elle exige seulement de l'infortuné propriétaire de payer la facture, elle n'exige pas de lui réparation civile (dommages-intérêts), ni n'engage contre lui des poursuites pénales comme dans le cas de pollution volontaire. Elle s'acquitte ce faisant de sa mission générale de protection de l'environnement.

II. LES MOYENS DE PROTECTION

La distinction classique entre mesures préventives et mesures curatives reste valable ici, même si l'arsenal des mesures varie d'un pays à l'autre, certains pays étant particulièrement démunis sur le plan curatif.

A. Les mesures préventives

Ce sont des mesures susceptibles de permettre une anticipation des risques de pollution soit pour éviter celle-ci, soit pour mieux se préparer afin d'y faire face efficacement, le cas échéant. Elles reposent essentiellement sur l'information qui s'impose en l'occurrence comme une véritable obligation aux principaux responsables navigants des navires.

L'article 54 de la loi algérienne de 1954 dispose en ce sens que le capitaine de tout navire transportant des marchandises dangereuses, toxiques ou polluantes naviguant à proximité ou à l'intérieur des eaux territoriales de l'Algérie « est tenu de signaler tout événement de mer survenu à son bord » et qui pourrait constituer une menace de pollution ou de contamination du milieu marin, des eaux et des côtes nationales. L'article 37 du code de l'environnement qui adopte une formulation similaire ajoute seulement « et ses intérêts connexes ».

La prévention de la pollution passe aussi par l'édiction de mesures adéquates en ce sens ainsi que des mesures de contrôle. À Maurice, une telle compétence est reconnue au Ministre chargé de l'Environnement (art. 43 *Environment Protection Act 1991*). Le *Maritime Zone Act (1977)* régleme la pollution par les hydrocarbures, en instituant notamment des zones pour la construction off-shore, la recherche, etc. Le *Ports Act (1975)* renforce le cadre juridique du contrôle

de la pollution marine. Il institue à cet effet un département de la marine (*Marine Authority*), chargé, dans les ports et la mer territoriale, de prendre les mesures jugées nécessaires, notamment pour réglementer la pêche, la navigation, le dragage de épaves et la pollution. De même, il institue un *Port Master* sous l'autorité du *Marine Board*, doté à cet égard de pouvoirs importants lui permettant de donner, même oralement, des instructions relatives à la sécurité de la navigation dans le port ou au contrôle du chargement et du déchargement des produits dangereux. Le *Fisheries Act* (1980) renforce aussi ce contrôle en interdisant en son article 9 §3, le rejet dans les cours d'eau, canaux, etc. de toute substance nocive pour le milieu marin. Des dispositions plus substantielles sur ce point figurent dans le *Rivers and Canals Act* amendé. Y concourt également, le *Central Water Authority Act* (CWAA) tel qu'amendé en 1990, qui réglemente les taux d'effluents en vue d'améliorer la qualité des eaux déchargées dans les égouts naturels. Mérite également d'être signalé en cette matière, le *Public Health Act* qui constitue un élément important du dispositif de contrôle de la pollution marine en ce qu'il impose aux hôtels de plus de 75 chambres un système de traitement des eaux usées et d'assainissement, en vue de limiter les rejets à la mer.

B. Les mesures curatives

Elles consistent dans la plupart des pays en l'établissement d'un plan d'intervention d'urgence (PIU) qui, dans bien des cas, est une application au niveau national des stipulations des conventions internationales relatives à la lutte contre la pollution marine, notamment des conventions sur les mers régionales précédemment examinées.

En Guinée, les « plans d'urgence » pour faire face aux situations critiques génératrices de pollution grave de l'environnement sont préparés par le Ministère chargé de l'Environnement en collaboration avec celui de l'Intérieur et les autres départements ministériels concernés. Dans le cas particulier du plan de lutte contre la pollution de la mer et du littoral, il est adopté par le ministère chargé de l'Environnement sur proposition du secrétaire d'état aux Transports et du comité national de protection du milieu marin des Zones côtières adjacentes (art. 84 du code de l'environnement). Des plans d'urgences particuliers doivent être établis par les exploitants d'installations classées en première classe conformément aux dispositions des articles 69 et 71 du code de l'environnement. Ces plans devront être agréés par le service de l'environnement, lequel devra s'assurer périodiquement de la mise en œuvre effective des prescriptions édictées par ces plans ainsi que du bon état des matériels affectés à ces tâches (art. 85). Compte tenu de la nature des activités des installations pétrolières en mer, ces dispositions de l'article 85 devraient leur être applicables en tant qu'installations de première classe dont les activités présentent « des dangers » ou peuvent causer « des désagréments » à l'environnement marin. Les conditions d'élaboration, le contenu et les modalités de mise en œuvre des plans d'urgence (ceux de l'État comme ceux des personnes privées) sus-visés sont fixés par un décret d'application du code.

En Côte-d'Ivoire, ce problème est réglé par le décret n°85-949 du 12 septembre 1985 relatif à l'organisation du plan d'intervention d'urgence contre les pollutions accidentelles en mer, en lagune ou dans les zones côtières. Les dispositions de ce décret s'appliquent à la lutte contre les pollutions de toute origine ou menace de pollution pouvant entraîner le déversement massif ou dangereux en mer, dans les eaux lagunaires ou sur le littoral de produits ou substances susceptibles de causer des dommages majeurs au milieu aquatique ou aux zones côtières. Le décret de 1985 met en place l'organisation générale de la lutte et constitue un plan d'intervention d'urgence dénommé « Plan POLLUMAR » (art. 1).

La mise en œuvre de ce plan peut être combinée avec celle du plan d'organisation des secours en cas de catastrophe à l'échelon national dont il est complémentaire, et de tout autre plan d'intervention lorsque sont réunies les conditions exigées pour la mise en application de ces plans. Cette mise en œuvre du Plan POLLUMAR comporte deux phases principales. Une phase préparatoire dite « préparatoire à la lutte » : elle repose sur le ministre de la Marine qui est responsable de l'organisation, du déclenchement et de la mise en œuvre du Plan. Une phase opérationnelle, qui est celle de l'« opération de lutte » : elle est menée avec l'assistance de la commission nationale de l'Environnement pour toute question d'ordre scientifique, environnemental et technique relative à la conduite de l'opération. Les responsables du Plan sont habilités, une fois que celui-ci est déclenché, à demander directement aux services compétents des ministères et organismes intéressés les concours nécessaires à la conduite des opérations. À cet égard, toute facilité douanière doit être accordée pour l'acheminement rapide du matériel nécessaire à l'exécution du Plan POLLUMAR.

Au plan financier, les dépenses nécessaires à la mise en œuvre du Plan sont engagées par l'État qui procède ensuite au recouvrement desdites dépenses auprès du ou des responsables de cette pollution par le truchement du ministre chargé de l'Économie et des Finances.

À Maurice, la stratégie nationale de conservation recommande l'élaboration d'un plan national d'urgence contre la pollution marine. Ce plan a été effectivement élaboré sous les auspices du PNUE et de l'Organisation maritime internationale (OMI)⁷, et intégré dans la partie V de l'*Environment Protection Act* (1191). L'article 29 de cette loi dispose qu'un état d'urgence environnemental peut être déclaré par le Premier Ministre en concertation avec le ministre de l'Environnement en cas de situation critique ou de menace grave à l'environnement. Et dans ce cas en effet, la *National Environmental Commission* prépare un plan d'urgence.

Au Sénégal, l'article 34 §4 du Code de l'environnement prévoit qu'un décret d'application détermine les cas et conditions dans lesquels l'Administration peut prendre toutes mesures exécutoires destinées d'office à faire cesser le trouble à l'environnement marin avant l'intervention de toute sanction pénale. En particulier, le ministre chargé de l'Hydraulique et le ministre chargé de l'Environnement peuvent instituer par arrêté des « zones de protection spéciale » en fonction de niveaux de pollution observés et compte tenu des circonstances de nature à en aggraver les inconvénients.

Section 2 : La gestion des zones côtières et la conservation des ressources marines

Les zones côtières ne sont pas seulement confrontées au problème de pollution marine. Elles connaissent d'autres types de perturbations et subissent diverses formes d'atteintes à leurs écosystèmes qui sont tout à fait particulières. Aussi la protection du littoral (I) est-elle envisagée par de plus en plus de législations comme une approche pertinente de la protection de l'environnement marin. De fait, cela permet non seulement de s'attaquer à la pollution des plans d'eau des zones côtières, mais aussi de s'intéresser à l'état des rivages et surtout aux habitats et aux populations aquatiques. La gestion des ressources marines (II) apparaît sous ce rapport comme un aspect important de la protection de l'environnement marin. Les législations africaines

7. Voir M. MURDAY and E.R. GUNLAH, *Oil spill contingency plan for Mauritius*, UNEP Regional Seas Reports and studies n°125 UNEP, 1990.

l'abordent avec plus ou moins d'acuité suivant le degré de prise de conscience de la fragilité de cette zone territoriale.

I. LA PROTECTION DU LITTORAL

Zone particulièrement sensible au plan écologique, le littoral fait désormais l'objet d'un régime juridique particulier notamment dans la plupart des pays développés⁸. Il faut dire que, à mesure que s'accroît la pression humaine sur cette zone et que se développe et se diversifie l'exploitation de la mer, apparaissent des formes nouvelles d'atteintes aux zones côtières et maritimes. Les problèmes juridiques que soulèvent ces formes nouvelles se complexifient et nécessitent alors une réglementation spécifique.

Les atteintes aux zones côtières ont des causes à la fois naturelles et humaines. L'importance des unes et des autres de ces causes varie selon les pays, notamment selon la configuration de leur côtes et la densité des populations dans leur zone littorale. Au Cameroun par exemple, les causes naturelles sont principalement la faible circulation des eaux dans la zone estuarienne, l'étroitesse du plateau continental et la différence de salinité entre les eaux douces et marines. Les causes humaines consistent pour l'essentiel en des rejets directs résultant des activités portuaires à caractère industriel (eaux usées) et de l'utilisation du milieu marin pour l'évacuation de matières de vidange sanitaire⁹. Comme dans la plupart des États côtiers africains, la zone littorale constitue ici le principal centre économique du pays et concentre plus de 10% de la population nationale.

La protection de la zone littorale dans ce pays n'a pu être envisagée jusqu'à présent que sous l'angle des politiques d'aménagement, la législation relative à la zone côtière étant quasi inexistante ou se résumant, comme on l'a vu, au Code de la marine marchande de 1962 et à la loi du 21 juillet 1983 réglementant la police à l'intérieur des domaines portuaires ainsi que son décret d'application du 26 septembre 1985 (cf. *supra* sect. 1, I). En effet, divers organismes d'aménagement s'intéressant ou s'étant intéressés directement ou indirectement à la zone littorale ont été créés par l'État. Ainsi, la Mission d'Études et d'Aménagement du Littoral (M.E.A.L.) créée en 1972, réorganisée en 1981 et aujourd'hui dissoute ; mais aussi la Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains Urbains et Ruraux (M.A.E.T.U.R.) créée en 1977 et la Mission d'Aménagement et de Gestion des Zones industrielles (M.A.G.Z.I.) créée en 1971 et dont les activités intéressent d'autant plus la protection du littoral que 90% de l'industrie camerounaise est concentrée dans cette zone, et que sa mission d'aménagement devrait en principe limiter les atteintes à l'environnement marin côtier du fait d'implantations industrielles anarchiques et non maîtrisées¹⁰. On constate cependant de nombreuses emprises privées sur le domaine public côtier, l'occupation de la bande côtière se faisant de façon anarchique et principalement par les hauts fonctionnaires de l'État et les personnalités politiques, sans autorisation aucune et sans respect de la servitude de reculement de 5 m prévue par la réglementation en vigueur. Aussi, le moins que l'on puisse dire est que la côte camerounaise est triplement menacée : par les pollutions telluriques, industrielles, urbaines et maritimes (hydrocarbure) ; par la pression démo-

8. Voir pour la France par ex : Jean Marie BECET et Didier LE MORVAN (sous le dir.), *Le droit du littoral et de mer côtière*, Paris, Economica, 1991 ; et sur l'ensemble de la réglementation de ce pays sur l'aménagement du littoral, V. Yves MADIOT, *Aménagement du territoire, Recueil de textes commentés*, Paris, Litec, 1986, notam. pp. 824 et s.

9. Voir Centre de Coopération Cameroun-Canada : « L'Environnement au Cameroun — Problèmes environnementaux de la zone côtière marine au Cameroun », fasc., avril 1991 ; p. 6.

10. Voir Maurice KAMTO, « Introduction au droit de l'urbanisme du Cameroun », *R.D.P.*, 1987, n°6, notam. pp. 1639-1645.

graphique et l'explosion urbaine ainsi que les nombreuses formes de dégradation du milieu qui en résultent ; par l'appropriation anarchique et illégale des rivages de la mer.

En Guinée, aucune occupation, exploitation, construction, établissement de quelque nature que ce soit ne peut être entrepris sur le rivage et sur toute l'étendue du domaine public maritime sans une autorisation spéciale du ministre chargé de l'Urbanisme et de l'Équipement. Cette autorisation qui requiert l'avis de l'autorité chargée de l'environnement ne peut d'ailleurs être accordée que pour l'accomplissement d'activités d'intérêt général propres à favoriser le développement économique national. En tout état de cause, cette activité ne saurait entraver le libre accès au domaine public maritime ni la libre circulation sur la grève (art. 39 du code de l'environnement). Quiconque méconnaît ou contrevient à cette interdiction est puni d'une amende de 25 000 à 250 000 FG (art. 105).

À Maurice, la mise en œuvre dans la zone littorale du *National Physical Development Plan* (NPDP) élaboré à partir d'une projection de l'évolution démographique en l'an 2010, repose sur le *Maritime Zone Act* (1977) et le *Continental Shelf Act* (1977) qui permettent au ministre des Terres chargé de l'aménagement du territoire et de l'utilisation des terres de mettre en œuvre les droits souverains de l'Île dans la ZEE et le plateau continental, notamment en délivrant les permis d'exploration et d'exploitation. La gestion des ressources côtières s'appuie en partie également sur *The Removal of Sand Act* (1975), tel qu'amendé en 1991, qui régit l'exploitation des carrières de sable sur les terrains de l'État, de même que le transport du sable. Cette activité est soumise à autorisation ; mais l'on estime qu'au regard de « ses effets néfastes sur les plages et les récifs coralliens », elle devrait être purement et simplement interdite ¹¹.

La protection des plages publiques est assurée sur la base du *Local Government Act* qui donne aux autorités locales compétence pour la gestion de celles-ci. Toutefois, le développement du tourisme a conduit à une recentralisation de l'exercice effectif de cette compétence au niveau du ministère de l'Administration territoriale. Une modification de la loi est intervenue pour porter l'étendue de la plage jusqu'à 100 m à partir de la laisse de basse mer, et un règlement d'application édicté en 1992 régit les déversements et le transport des déchets. Les autres utilisations de la plage font l'objet d'un autre règlement de 1992 (n°172). Celui-ci régit strictement les feux de plage, l'arrivage régulier des navires, le stationnement de véhicule de toute sorte, la circulation des chevaux et animaux domestiques, etc. Il limite par ailleurs la constructibilité, la vente ambulante et l'exercice d'activités ou de jeux dangereux sur les plages. Quant à la lutte contre l'érosion des plages, si elle n'est pas envisagée par le *Local Government Act*, l'*Environment Protection Act* (1991) lui consacre son article 43, et il faudrait y rattacher la lutte contre le transport de masses de terre, de sable et de débris d'un endroit à un autre du fait des grandes pluies et de cyclones qui érodent la côte et entraînent l'avancée de la mer à l'intérieur des terres.

Maurice dispose ainsi, sans doute en raison de son insularité, d'un véritable arsenal juridique pour la protection et la gestion de sa zone côtière et marine. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, de Madagascar. Le régime foncier de la zone littorale malgache résulte des nombreux textes domaniaux. En dehors de l'ordonnance n°62-123 du 1^{er} octobre 1962 et du décret n°72-272 du 21 juin 1972 relatifs à l'utilisation de terres, particulièrement à leur classement en zones, la loi n°60-004 du 15 février 1960 relative au domaine national modifiée par une ordonnance du 20 septembre 1962 assortie d'un décret d'application du 21 juin 1964, l'ordon-

11. Voir UICN : « Protection et gestion des zones côtières et marines à Madagascar et à l'Île Maurice ». Rapports nationaux, par Stéphane DOUMBE-BILLE, 1994, doc. multigr pp. 24-25.

nance n°62-023 du 28 septembre 1963 relative à l'expropriation et l'ordonnance du 3 octobre 1960 relative à l'urbanisme modifiée le 17 juillet 1992 peuvent être utilisées dans la gestion de la zone côtière¹². On doit cependant constater l'absence d'une législation spécifique à cette zone comme à Maurice.

Le Code de l'environnement du Togo contient diverses dispositions applicables à la gestion de la zone côtière et marine. Elles visent en particulier les travaux, ouvrages et aménagements susceptibles de porter atteinte aux milieux aquatiques et aux sols auxquels le Code consacre toute sa section VI. L'article 54 sous cette section exige précisément que les décisions concernant les travaux, ouvrages et aménagements susceptibles « de modifier les équilibres des réseaux hydrauliques, les courants marins ou les configurations littorales, de nuire à la conservation des sols ou au maintien des espèces aquatiques » soient soumis à l'avis préalable du ministre chargé de l'Environnement. Les travaux, ouvrages et aménagements sur le littoral maritime seront conçus de façon à ce qu'il n'en résulte pas une diminution sensible des ressources naturelles de la mer sous juridiction togolaise (art. 56). Est également soumise à l'autorisation du ministre chargé de l'Environnement, la prise d'eau dans les cours d'eau, les nappes souterraines, les lacs, mais aussi dans les lagunes et la mer à des fins industrielles ou de l'aquaculture. L'autorisation doit indiquer notamment le lieu de la prise, les caractéristiques des ouvrages ou aménagements à mettre en œuvre, le volume susceptible d'être prélevé, éventuellement les périodes où les prélèvements seront autorisés, etc. La prise d'eau donne lieu à l'acquittement de taxes dont les assiettes et les taux sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Environnement et des Finances (art. 59). Il s'agit là d'une mesure de rationalisation de la gestion des ressources aquatiques qui peut éventuellement concourir à la politique de conservation du milieu marin et même de ses ressources.

II. LA GESTION ET LA CONSERVATION DES RESSOURCES MARINES

Les zones côtières, y compris le plateau continental, sont particulièrement importantes en ce qui concerne l'utilisation des ressources marines vivantes. Il y a moins d'une dizaine d'années encore, jusqu'à 97,5% des prises totales de poissons y avaient lieu selon la FAO¹³. Partout les prélèvements des ressources de ces zones augmentent rapidement avec l'accroissement fulgurant des populations côtières, en particulier dans les pays en développement. Par exemple la pêche artisanale pour les besoins strictement domestiques s'est transformée presque partout en pêche commerciale à laquelle s'ajoute la pêche industrielle. Par ailleurs la diminution des ressources halieutiques a entraîné le développement de l'aquaculture et de la mariculture (cf. *supra* chap. 9) qui menacent dans certains pays ou dans certaines régions les forêts de mangroves¹⁴. Dans d'autres pays encore, l'exploitation du lit de la mer dans les zones côtières, soit sous forme d'extraction de sable et de gravier, soit sous forme d'exploitation pétrolière porte atteinte aux récifs coralliens, et la pollution marine dont on a vu la diversité des sources détruit certaines espèces ainsi que leurs habitats.

12. *Ibid.*

13. Voir Olf LIE, « The science of management of marine living resources » *Nature & Ressources*, UNECO, Vol. 26, n°4, 1990, p. 25.

14. Voir Olof LINDEN, « Human impact on tropical coastal zones » *Nature & Ressources*, *op. cit.*, p. 5.

Ceux des États côtiers qui ont pris conscience de cette menace ont édicté des législations conséquentes dans ce domaine. On ne peut cependant dire que la prise de conscience soit à cet égard générale parmi les pays africains. En effet, si quelques pays — insulaires pour la plupart — tels que l’île Maurice, Madagascar mais aussi le Togo, la Côte-d’Ivoire, le Nigeria, le Sénégal, la Mauritanie, le Maroc, etc. disposent de réglementations spécifiques en la matière, on ne peut en dire autant du Cameroun par exemple. Ce pays dispose pourtant d’une importante forêt de mangroves de plus en plus menacée et ses seules eaux poissonneuses au large de la péninsule de Bakassi ne font l’objet d’aucune protection particulière alors que ce réservoir de poissons dont dépendent largement aussi bien les populations côtières camerounaises que celles du Nigeria voisin se situe en pleine zone pétrolière.

Au Togo en revanche, le Code de l’environnement dispose que les travaux, ouvrages et aménagements effectués dans le lit des cours d’eau et des lagunes seront conçus de façon à maintenir un débit ou un volume minimal garantissant la vie, la circulation et la reproduction des espèces qui peuplent les eaux au moment de la réalisation des travaux, ouvrages ou aménagements. Ceux-ci devront être pourvus, le cas échéant, de dispositifs empêchant la pénétration du poisson dans les canaux d’amenée et de fuite ou permettant la continuation des cycles migratoires (art. 55).

À Maurice une stratégie de conservation prenant en compte les ressources naturelles marines a été élaborée sous forme de livre blanc (*White Paper for a National Conservation Strategy* (1985)). Elle s’inscrit dans un processus plus large marqué par la « Stratégie mondiale de conservation » publiée par l’UICN en 1980, et de façon plus lointaine par le rapport de l’UINC sur « la conservation à Maurice » de 1974. Elle a été justifiée par les menaces que font peser une urbanisation galopante, la pression démographique et les nécessités économiques. Cette stratégie de conservation tournée vers le futur concerne cinq grands secteurs parmi lesquels deux directement liés à la gestion des ressources marines. Il s’agit d’abord de la conservation marine en vue de laquelle il convient notamment de créer des parcs et réserves marins, particulièrement pour les tortues grises, de protéger les réserves de pêche dans le lagon, d’évaluer certains stocks et d’assurer le repeuplement. Il s’agit ensuite de l’aménagement des habitats, notamment avec la protection des mangroves et l’étude de l’évolution des plages du point de vue de l’érosion et des gisements de carrière. La politique de conservation à Maurice vise plusieurs objectifs : maintenir les processus économiques essentiels et ceux, vitaux, dont dépendent la survie de l’homme et le développement ; préserver la diversité génétique ; assurer une utilisation rationnelle des espèces et des écosystèmes. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement s’est engagé : à protéger et à préserver l’environnement marin contre la pollution et tout effet désastreux sur les habitats, les écosystèmes rares ou fragiles et les espèces menacées ; à protéger et conserver la pêche et les autres ressources marines, vivantes ou non, à l’intérieur de la ZEE et dans tout espace maritime sous juridiction nationale ou faisant l’objet de droits souverains ou de droits de pêche ; à élaborer des plans de gestion et des législations de mise en œuvre appropriées, à promouvoir des recherches, et à surveiller et établir là ou cela est nécessaire des aires protégées. À cet égard le *Fisheries Act* (1980) prévoit de façon générale la protection des poissons et de l’environnement. L’article 9 de cette loi interdit la pêche ou la détention de petits poissons, de crabes (« *carlet* » *serrata*), langoustes, et de manière générale de tout crustacé porteur d’œufs. Toutefois, cette interdiction peut être discrétionnairement levée par l’instance compétente, en ce qui concerne les petits poissons, à des fins scientifiques ou de reproduction notamment pour la pisciculture marine¹⁵. Le *Wildlife Act* (1983) permet, sous sa forme actuelle, la

15. Voir Stéphane DOUMBE-BILLE, *op. cit.*, pp. 16 et 17, et p. 30.

protection de l'ensemble de la vie sauvage marine, à l'exception des espèces figurant sur la seconde liste annexée à cette loi. Il n'existe pas pour l'instant, d'aires protégées marines, le *Fisheries Act* se contentant de mettre en place des zones de pêche.

À Madagascar, la conservation côtière et marine repose sur un document de planification et quelques textes réglementaires relatifs essentiellement à la pêche. La Conférence sur la conservation des ressources naturelles au service du développement (1985) comprenait quatre ateliers dont un sur les « ressources halieutiques et côtières ». S'agissant de ces ressources, et en s'appuyant sur l'Acte final de Nairobi sur la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique Orientale, signé par Madagascar, la Conférence avait fait des recommandations sur ces ressources ainsi que sur les ressources côtières récifales et en mangroves, le littoral, les ressources en eau continentales et sur les phénomènes d'érosion côtière, d'ensablement et de la pollution des eaux.

Au cours de l'année 1990, un Plan Directeur des pêches et de l'aquaculture a été adopté à la suite de six séminaires provinciaux sur les politiques et la planification du développement des pêches et du séminaire national sur le même objet. Il met l'accent sur la promotion des fermes industrielles d'aquaculture avec des incitations au plan fiscal. S'agissant de la pêche maritime, elle est encadrée par des textes fort anciens qui n'abordent pas, au demeurant, la question très actuelle de la gestion des ressources marines. Ces textes ont par conséquent été progressivement complétés, notamment par : le décret du 18 mai 1971 tendant à réglementer la pêche par chalutage, complété par des arrêtés déterminant le maillage des filets (8 octobre 1977) ou répartissant les autorisations de chalutage dans la zone protégée (3 janvier 1991) ; les arrêtés du 5 février 1978 réglementant la pêche aux holothuries et la récolte des algues et diverses herbes marines ; l'arrêté du 16 août 1990 tendant à abroger les règles antérieures et posant de nouvelles règles relatives à l'exploitation des langoustes, des crabes, des holothuries, des algues et des crevettes. Il a été suggéré qu'à cet ensemble de textes relativement complexes et peu élevés dans la hiérarchie des normes juridiques soit substituée une législation nouvelle plus globale qui pourrait être élaborée avec l'assistance de la FAO ¹⁶.

En ce qui concerne les aires protégées marines, il n'existe pas de législation spécifique en la matière et de telles aires n'ont pas encore été créées à ce jour. Seul un projet de réserve, la réserve marine de Tuléar, a été approuvé en 1994 dans le cadre d'un projet de la Commission de l'Océan Indien (COI) ¹⁷.

16. Voir N. BONUCI, *La législation des pêches à Madagascar, propositions pour de nouveaux instruments juridiques en matière de pêche et d'aquaculture*, Bureau juridique de la FAO, juin-oct 1992.

17. Voir S. DOUMBE-BILLE, *op. cit.*