

La protection transnationale de l'environnement dans un détroit international le cas des Bouches de Bonifacio

Magali LEHARDY*

Les Bouches de Bonifacio, détroit séparant la Corse, île sous souveraineté française, de la Sardaigne, île sous souveraineté italienne, au milieu de la Méditerranée occidentale, sont exemplaires des différentes stratégies juridiques permettant de résoudre des problèmes de protection des espaces marins vulnérables conjointement avec des questions de navigation internationale.

En effet, les Bouches de Bonifacio sont un espace maritime complexe et dangereux caractérisé par d'importants risques d'accidents de la navigation aux conséquences d'autant plus lourdes qu'il s'agit aussi d'un écosystème particulièrement rare et fragile.

En effet, les Bouches de Bonifacio sont un espace remarquable tant par la richesse écologique de ses habitats naturels (herbier de posidonies, coralligène, îlots marins...) que par les nombreuses espèces végétales (silène velouté, barbe de Jupiter...) ou animales



Schéma in URL : <http://www.mediterraneancruises.com/map.cfm>

* Maître de Conférences HDR à l'Université Nice Sophia Antipolis, Directrice du Master 2 Droit de l'Environnement, des Espaces et Ressources Maritimes et de l'Aménagement du Littoral (DEERMAL) de la Faculté de droit international « Institut du Droit de la Paix et du Développement » (IDPD)

(puffin cendré, cormoran huppé, mérrou, grande nacre, patelle géante...) qu'elles abritent. Par ailleurs, elles se distinguent par la qualité et l'originalité de ses paysages (falaises calcaires, chaos granitiques, plages de sable...) ¹.

Par ailleurs, cet écosystème vulnérable subit de nombreuses pressions et menaces d'origine anthropique liées à l'essor démographique, à l'urbanisation du littoral, à la sur-fréquentation touristique et à l'exploitation des ressources halieutiques mais aussi et surtout au trafic maritime. En effet, les Bouches de Bonifacio sont une zone maritime caractérisée par des conditions de navigations tout à fait spécifique. Tout d'abord, la configuration physique même du détroit est particulièrement complexe pour la navigation. Il s'agit d'une zone de passage étroite dont la largeur varie de 8 à 10 milles marins, d'une profondeur maximale de 100 mètres et marquée par la présence de nombreuses îles et écueils. La navigation de transit doit ainsi s'y effectuer dans un espace resserré de trois milles de large, selon une route qui n'est pas rectiligne ². Ensuite, les conditions météorologiques y sont très instables voire très mauvaises en hivers ³. Enfin, le trafic maritime y est considéré comme important. Il s'agit notamment de la route directe entre les ports de Barcelone et de Civitavecchia (Rome) et de la route directe entre de nombreux ports français et le sud de l'Italie. Trois milles navires transitent ainsi chaque

¹ Pour une présentation générale des caractéristiques écologiques des Bouches de Bonifacio voir les pages 'unités écologique » du site internet de la Réserve Naturelle des Bouches de Bonifacio : URL : <http://www.mbb.fr/> Pour plus de détails sur la vulnérabilité de l'écosystème des Bouches de Bonifacio voir la demande déposée auprès de l'OMI de classement de la zone en ZMPV : In OMI, Comité de la protection du milieu marin, 61ème session, Point 9 de l'ordre du jour, « Identification et protection des zones spéciales et des ZMPV - Désignation des Bouches de Bonifacio comme zone maritime particulièrement vulnérable » ; Document présenté par la France et l'Italie, MEPC 61/9, 25 juin 2010, Annexe, pp.6-12.

² A l'embouchure orientale, se trouvent les îles italiennes de l'archipel de la Maddalena et les îles françaises de Cavallo et Lavezzi. Dans la partie nord du détroit, les navires doivent éviter les écueils de Perduto et les îles Lavezzi, au sud se situent les îles sardes de Razzoli et de Persa. In OMI, Comité de la protection du milieu marin, 61ème session, op cit, p.3.

³ In OMI, Comité de la protection du milieu marin, 61ème session, op cit, Annexe, p.11.

année dans les Bouches de Bonifacio, entre la Corse et la Sardaigne ⁴, plus de cent cinquante transportant des cargaisons dangereuses, tels que des hydrocarbures ou des produits chimiques ⁵.

Les conséquences environnementales d'un accident au sein de cet écosystème particulier ont été illustrées par le cas du céréalier Fénès. Suite à une importante tempête dans le détroit, le 25 septembre 1996, le céréalier panaméen Fénès, s'est échoué sur les écueils de l'île Lavezzi. Si n'y a pas eu de pollution par hydrocarbures ⁶, les tempêtes de l'automne ont peu à peu éventré le navire et sa cargaison s'est déversée autour de lui sur un herbier dispersé de posidonies dans une zone recouvrant un peu plus d'un hectare, les algues et animaux sessiles se retrouvèrent ainsi enfouis sous des dizaines de centimètres voire plusieurs mètres de blé. Au final, c'est plus de huit hectares d'écosystème marins remarquables bénéficiant de la protection de la réserve naturelle des Lavezzi qui ont été atteint par cette pollution. Les dégâts ont toutefois été considérablement limités par l'action conjointe et rapide des différents acteurs en cause aux

⁴ Les 2984 navires ayant emprunté les Bouches de Bonifacio en 2009 se répartissaient de la façon suivante : Union européenne (Italie 831, France 371, Malte 251, Pays-Bas 152, Portugal 78, Royaume-Uni 67, Chypre 50); hors UE (Turquie 100, Antigua 183, Bahamas 165, Panama 143). In IMO, Sub-Committee on Safety of Navigation, 57th session, "Routeing of Ships, Ship Reporting and Related Matters - Strait of Bonifacio PSSA Associated Protective Measure - Recommended pilotage", NAV 57/3/8, 11 March 2011, Annex, p.4.

⁵ 157 navires transportant des marchandises dangereuses ont transité par les Bouches en 2009 dont : 70 porte-conteneurs, 61 rouliers, 13 vraquiers, cinq chimiquiers, trois pétroliers, trois gaziers et deux transbordeurs. In IMO, Sub-Committee on Safety of Navigation, op cit, NAV 57/3/8, Annex, p.4.

⁶ « Grâce à la réaction rapide de la Préfecture Maritime de la Méditerranée et de l'assureur du navire. Le fioul de propulsion et les huiles du navire furent enlevés dès le 10 octobre ». L'accident du Fénès, site internet du CEDRE (Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux) : URL : <http://www.cedre.fr/fr/accident/fenes/fenes.php>

fins d'organiser la dépollution du site. Cette dernière a toutefois représenté un coût important pour les acteurs concernés ⁷.

Le cas du Fénès, s'il n'a pas abouti à une pollution majeure, est cependant exemplaire des risques qui pèsent sur cet écosystème en cas d'accident d'un navire transportant des substances dangereuses. Les conséquences environnementales relativement limitées dans le cas du Fénès, auraient été tout autre et extrêmement graves si le navire accidenté avait transporté des hydrocarbures au lieu de céréales. Par ailleurs, il convient de préciser que l'enjeu n'est pas seulement écologique, dans la mesure où le développement économique des régions en cause est en grande partie lié au tourisme, lui-même dépendant de l'image que présente la région en termes de qualité environnementale de ses côtes et espaces marins.

Il résulte de ces différents éléments d'une part, que les Bouches de Bonifacio subissent d'importantes menaces, parmi lesquelles les risques liés à la navigation commerciale tiennent une place importante, et d'autre part, que cet espace maritime est caractérisé par des qualités écologiques qui justifient de le préserver, d'autant plus qu'il est un atout majeur pour le développement économique des régions qui le bordent. Pour ces raisons, les Etats en cause, la France et l'Italie, ont depuis les années quatre-vingt-dix considéré qu'il était indispensable de mettre en place des mécanismes juridiques visant à assurer la préservation des Bouches de Bonifacio vis-à-vis des différentes menaces que les activités humaines font peser sur cet espace maritime et sur les espaces terrestres qui lui sont contigus.

Dans la mesure où il s'agit d'un espace naturel rare et fragile qu'il convient de préserver, les deux Etats ont d'abord fait appel aux mécanismes du droit de l'environnement, particulièrement aux instruments de protection spatiale des espaces naturels (I). Toutefois, compte tenu des limites de ces derniers face aux obligations qui s'imposent aux Etats dans les détroits servant à la navigation

⁷ « Le suivi écologique a fait apparaître un impact notable sur 8 hectares dont une atteinte sévère sur 3,9 hectares avec, entre autres, destruction de 2 500 m² d'herbiers de posidonies. » In Site internet du CEDRE, op cit.

internationale au titre du droit de la mer, les deux Etats ont prolongé leur action dans le domaine du droit de la mer, notamment au travers d'un mécanisme de protection spatiale de l'environnement marin établi au titre de l'organisation de la navigation (II).

I- La protection des Bouches de Bonifacio par les instruments du droit de l'environnement

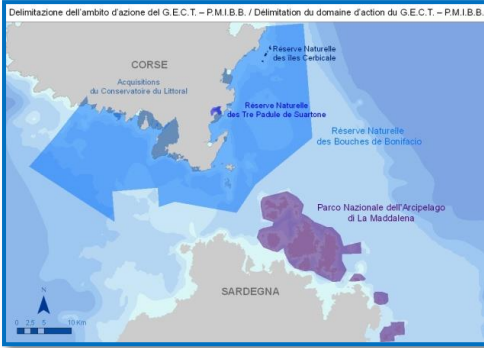
Les Bouches de Bonifacio, en tant qu'écosystème unique partagé entre les deux Etats riverains du détroit, ne peuvent être protégées de manière efficace qu'au travers de mécanismes internationaux. Cette approche internationale de la protection c'est toutefois déclinée en deux composantes distinctes et complémentaires. D'une part, l'Italie et la France ont développé une politique de coopération bilatérale aboutissant à l'élaboration d'un instrument conjoint de protection de cet espace marin (A). D'autre part, les deux Etats ont souhaité inscrire leurs actions bilatérales de protection dans un contexte juridique international plus large en faisant appel aux instruments multilatéraux de protection spatiale de l'environnement marin (B).

A) La protection des Bouches de Bonifacio au travers de la coopération des Etats riverains

Dès le début des années quatre-vingt-dix, la France et l'Italie, avec le soutien de la Communauté européenne, se sont entendues aux fins d'établir dans la Bouches de Bonifacio un mécanisme commun de protection spatiale de l'environnement. Ce projet a été officialisé en 1992, par les ministres de l'environnement français et italien, au travers de la Déclaration d'Aoste qui prévoit la création d'une « *réserve marine internationale dans les Bouches de Bonifacio* »⁸.

⁸ Le projet est confirmé le 19 janvier 1993 par l'adoption d'un protocole franco-italien définissant ses modalités de mise en œuvre. In Site internet du Parc marin international des Bouches de Bonifacio, Dossier de Presse : URL : <http://www.pmibb.com/fr/dossier-de-presse-pourquoi-un-parc-marin-international> Voir aussi M. LAUDATO, « *Le projet de Parc marin international dans les Bouches de Bonifacio* », Annuaire du Droit de la Mer, 2005, Tome X, pp.109-122 ; C. CHEVALIER & T.R. YOUNG, « *The international marine park in the mouth of Bonifacio - Relevant perspectives in*

Toutefois, avant de mettre en place un tel instrument commun de protection, il convenait que les deux Etats fassent évoluer leurs régimes juridiques nationaux de protection de l'environnement dans la zone en cause. A cette fin, l'Italie a créé en 1994 le Parc national de l'archipel de la Maddalena, dans la partie sarde du détroit ⁹, et la France a instauré en 1999 la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio, dans la partie corse des Bouches



Carte in pages relatives au GECT – PMIBB du site internet de la Réserve Naturelle des Bouches de Bonifacio : URL : <http://www.rnbb.fr>

de Bonifacio ¹⁰.

Les deux zones protégées ainsi désignées ont la particularité de concerner à la fois des espaces terrestres et des espaces marins. Ces derniers contigus aux premiers sont toutefois de dimension plus beaucoup plus importante, ce qui confère à ces deux ensembles le caractère dominant d'Aire Marine Protégée. La vocation maritime de ses instruments de protection spatiale de l'environnement est confirmée par l'adoption par les deux Etats de différentes mesures nationale de protection de

international law », IUCN Centre for Mediterranean Cooperation, Malaga, Espagne, 2004, 26.p. disponible sur www.uicnmed.org ; A. L. BĪNDĪ, « *Le projet de parc marin international des Bouches de Bonifacio, la sécurité et le contrôle de la navigation maritime dans le détroit* », Annuaire du Droit de la Mer, 1999, tome IV, pp.163-178.

⁹ Le Parc national de l'archipel de la Maddalena a été créé en Sardaigne par la loi du 4 janvier 1994. Cf Site internet du Parc marin URL : <http://www.lamaddalenapark.it/ente-parco/introduzione> Voir aussi le Décret du Président de la République du 17 mai 1996 : D.P.R. 17 maggio 1996, Istituzione dell'ente Parco nazionale dell'Arcipelago de La Maddalena.

¹⁰ La Réserve Naturelle des Bouches de Bonifacio a été créée en Corse par le décret n° 99-70056 du 23 septembre 1999 (JORF n° 222 du 24 septembre 1999, p.14243).

l'environnement marin au côté de la réglementation terrestre. On notera en particulier, en ce qui concerne les espaces marins, une réglementation stricte de la pêche, de la plongée, de l'accostage et du mouillage¹¹.

La coopération bilatérale interétatique s'est alors prolongée au travers de l'action des différents organismes locaux compétents¹² aux fins d'une part, de collaborer à l'amélioration de la protection de l'ensemble des Bouches de Bonifacio mais surtout, d'autre part, aux fins de préparer la création d'un véritable outil international de protection et de gestion en commun de cet espace marin. Cette coopération bilatérale a abouti en 2012 à la création du Parc Marin International des Bouches de Bonifacio (PMIBB)¹³.

L'instauration du PMIBB vise l'organisation d'une véritable gestion concertée des deux zones protégées¹⁴ au travers d'une structure commune

¹¹ Voir les textes constitutifs des deux zones protégées ainsi que les textes d'application : pour la France voir la réglementation s'appliquant dans la réserve : pages réglementation du site internet de la Réserve Naturelle des Bouches de Bonifacio : URL : <http://www.rnbb.fr/> ; pour l'Italie voir la réglementation s'appliquant dans le parc : pages « salvaguardia » et « zonizzazione » du site internet du Parc National : URL : <http://www.lamaddalenapark.it/ente-parco/misure-di-salvaguardia>

¹² Du côté français, il s'agit de l'Etat, de la Collectivité Territoriale de Corse, du Département de Corse-du-Sud, du Conservatoire du Littoral et des Communes de Porto-Vecchio, Bonifacio, Figari, Pianottoli-Caldarelo et Monaccia d'Aullène. Du côté italien, il s'agit de l'Etat, de la Région autonome de Sardaigne, de la Province d'Olbia-Tempio (anciennement Province de Sassari) et de la Commune de La Maddalena.

¹³ Le 7 décembre 2012 : les Présidents de l'Office de l'Environnement de la Corse et du Parc National de l'Archipel de la Maddalena ont signé à Bonifacio les textes constitutifs du PMIBB (convention et statuts). Ces documents prévoient que le PMIBB est « chargée de promouvoir la protection, la gestion et la valorisation conjointe des ressources naturelles et culturelles des Bouches de Bonifacio, afin de mettre en œuvre une stratégie commune en matière de développement durable de cet espace de coopération ». In Dossier de Presse relatif à la création du GECT- PMIBB : page actualités du site internet de la RNBB : URL : http://pmi.oec.fr/catalog_repository/uploads/18/GECTPMIBB_dossier_presse_071212.pdf

¹⁴ On notera qu'au contraire du projet initial et à de la logique d'une gestion concertée d'un écosystème unique et partagé, la zone de compétence du Parc Marin International est segmentée et ne fait qu'ajouter les zones de compétences des deux aires

qui prend la forme d'un « Groupement Européen de Coopération Territoriale » (GECT). En effet, ce dispositif original, proposé par l'Union Européenne¹⁵, permet une collaboration plus étroite entre deux pays transfrontaliers, en l'occurrence la France et l'Italie, au sein d'une entité juridique autonome. Parallèlement à cette dynamique de coopération bilatérale, les deux Etats ont développé une politique de protection des Bouches de Bonifacio au travers de mécanismes internationaux de protection de l'environnement.

B) La protection des Bouches de Bonifacio par des instruments internationaux de protection spatiale de l'environnement

Aux fins à la fois de compléter leur action bilatérale et de donner une assise internationale à leur volonté d'assurer la protection de la zone en cause, les deux Etats ont intégré leurs actions dans un processus de reconnaissance internationale du caractère rare et fragile de la zone en cause, justifiant son classement au titre des mécanismes internationaux de protection spatiale de l'environnement.

A ce titre, les Bouches de Bonifacio sont aujourd'hui protégées tant par des mécanismes issus du cadre juridique de la protection de la Méditerranée que par ceux prévus par le droit européen. Ainsi, depuis 2009, la Réserve Naturelle des Bouches de Bonifacio (RNBB) est classée en tant qu'ASPIM « Aire Spécialement Protégée d'Intérêt Méditerranéen » au titre du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de la Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée¹⁶. Un classement

protégées existantes, sans intégrer, comme dans le projet initial, les espaces marins contigus aux deux zones. Voir la carte infra.

¹⁵ Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JOUE L 210 du 31.7.2006.

¹⁶ PNUE, *La Seizième réunion des Parties contractantes* : Décision IG.19/14, "Inscription sur la liste des ASPIM de la Réserve naturelle des Bouches de Bonifacio (France), des Aires marines protégées de Capo Caccia-Isola Piana (Italie), de Punta Campanella (Italie) et du Parc National d'Al-Hoceima (Maroc)" in UNEP(DEPI)/MED IG.19/8 Annexe II, Page 137.

identique pour le Parc de la Maddalena fait partie des objectifs annoncés du nouveau Parc Marin International ¹⁷. Le classement de la RNBB en ASPIM a pour conséquence d'élargir la portée juridique et l'applicabilité des mesures de protection adoptées par la France dans la cadre de la Réserve Naturelle à l'ensemble des Etats parties au Protocole ¹⁸.

Au côté de cette mesure de protection spatiale établie au niveau international régional, les deux Etats ont utilisés les mécanismes de protection de l'environnement instaurés au niveau européen. Ainsi, la Réserve Naturelle des Bouches de Bonifacio bénéficie d'un classement au titre du réseau « Natura 2000 en mer » en tant que site d'importance communautaire (SIC), au titre de la directive habitat ¹⁹, et en tant que zone de protection spéciale (ZPC), au titre de la directive oiseaux ²⁰. Le même processus de classement en Zone Natura 2000 a été opéré pour la partie italienne des Bouches de Bonifacio ²¹. Ce classement ²² impose aux Etats

¹⁷ Site internet du Parc National de l'Archipel de la Maddalena : Pages relatives aux projets de coopération en cours du site internet du Parc : URL : <http://www.lamaddalenapark.it/ente-parco/cooperazione-e-progetti/pmibb>

¹⁸ Au mois de mai 2014, seuls quatre Etats de la Méditerranée n'avaient pas ratifié le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée adopté le 10 juin 1995 à Barcelone : la Bosnie, la Grèce, Israël et la Lybie.

¹⁹ Trois sites d'importance communautaire sont classés au titre de la directive 92/43/CEE (Habitat) concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : les Bouches de Bonifacio et l'îles des Moines pour 94 612 hectares, les Îles Cerbicale et frange littorale pour 3 698 hectares et le Plateau de Pertusato/Bonifacio et Îles Lavezzi pour 6 071 hectares. In pages relatives à « Natura 2000 en Mer » du site internet de l'Office de l'Environnement de la Corse :

URL <http://www.oec.fr/modules.php?name=Sections&sup=viewarticle&artid=1414#2>

²⁰ Classement en zone de protection spéciale (ZPS) au titre de la directive 79/409/CEE (Oiseaux) des "Îles Lavezzi, Bouches de Bonifacio", pour 98941 hectares, désignée par arrêté interministériel du 30 octobre 2008. In JORF 6 novembre 2008, p.14. Voir aussi Carte du Réseau Natura 2000 en Mer pour la Région Corse : In site internet de l'Office de l'Environnement Corse :

URL <http://www.oec.fr/modules.php?name=Sections&sup=viewarticle&artid=1414#2>

²¹ Six zones de protection spéciale au titre de la directive 79/409/CEE (Oiseaux) et douze sites d'importance communautaire au titre de la Directive 92/43/CEE (Habitat) ont été classés. Les deux types de classement concernent les espaces maritimes entourant l'archipel de la Maddalena : Voir le site internet de l'Union européenne relatif à Natura 2000 : <http://natura2000.eea.europa.eu/natura2000/SDF.aspx?site=ITB010008>. Voir

garantir le maintien de la diversité biologique des milieux, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales dans une logique de développement durable.

Enfin en 2010, les ministres chargés de l'environnement des deux Etats en cause se sont engagés « à accompagner la démarche de dépôt d'un dossier de classement du site des Bouches de Bonifacio sur la liste du patrimoine mondial et culturel de l'UNESCO »²³. Ainsi, l'une des premières missions confiées au nouveau GECT-PMIBB est d'intégrer « la perspective de l'inscription et de la gestion de valeurs universelles exceptionnelles concernant le P.M.I.B.B. dans le cadre de la convention du patrimoine mondial de l'U.N.E.S.C.O. »²⁴.

Pour autant, malgré cette multiplication des régimes de protection spatiale des Bouches de Bonifacio²⁵, l'une des principales menaces pesant sur cet espace marin vulnérable n'est pas écartée. Le passage au travers du détroit de navires transportant des substances dangereuses n'est pas visé par ces mécanismes adoptés dans le cadre du droit de l'environnement qui

aussi pour le Classement de l'archipel de la Maddalena : Deliberazione della Giunta Regionale della Sardegna n. 9/17 del 07/03/2007; Determinazione del Direttore del Servizio Tutela della Natura della Regione Sardegna n. 1699 del 19/11/2007

²² La Commission européenne a approuvé par le classement de ces sites au titre de Natura 2000 par sa décision du 22 décembre 2009 arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, une troisième liste actualisée des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne. In *C(2009) 10406*, (2010/45/UE), JOEU du 2.2.2010, L 30/322, p.359 & p.398.

²³ Déclaration d'intention entre le Ministre de l'environnement et de la protection du territoire de la mer de la République italienne et le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, de la République française relative à la création du parc marin international des Bouches de Bonifacio signée à Palau le 15 juin 2010

²⁴ Article 5 de la Convention *constitutive du G.E.C.T. (Groupement Européen de Coopération Territoriale) P.M.I.B.B. (Parc Marin International des Bouches de Bonifacio)* signés à Bonifacio le 7 décembre 2012 par les Présidents de l'Office de l'Environnement de la Corse et du Parc National de l'Archipel de la Maddalena.

²⁵ A ces différentes mesures de protection spatiale, il convient de rajouter le sanctuaire Pelagos pour la protection des mammifère marin créé par l'accord du 25 novembre 1999 signé à Rome entre l'Italie, la France et Monaco. In Site internet de l'accord Pelagos : URL : <http://www.sanctuaire-pelagos.org/accord-pelagos>

échouent ainsi à faire face à l'un d'un principaux enjeux de la protection de l'environnement dans les Bouches de Bonifacio.

On peut donc douter de l'utilité de la multiplication des instruments utilisés. Mais d'une part, ils permettent de faire face aux autres enjeux environnementaux de la zone qui ne sont pas minimes. D'autre part, ils assurent une reconnaissance internationale du caractère vulnérable de la zone et servent ainsi de support à l'action des deux Etats aux fins d'obtenir un régime de la navigation dans le détroit, qui permette de limiter la menace qu'elle représente pour cet écosystème. C'est en effet seulement dans le cadre juridique spécifique du droit de la mer que les Etats peuvent obtenir une évolution du statut de la navigation dans le détroit qui soit suffisamment contraignante pour être favorable à la préservation de l'écosystème des Bouches de Bonifacio.

II- La protection des Bouches de Bonifacio par les mécanismes du droit de la mer

La navigation dans les Bouches de Bonifacio relève du régime juridique des détroits internationaux, qui garantit la liberté de passage et protège ainsi la navigation des risques d'entraves de la part des Etats riverains du détroit (A). Malgré ce cadre juridique contraignant, la France et l'Italie ont développé de multiples actions qui ont leur ont permis d'obtenir une diminution substantielle de la fréquentation des Bouches de Bonifacio tout en se conformant aux principes du droit de la mer (B).

A) La protection de la navigation internationale dans le détroit de Bonifacio

La Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay (CNUDM), dispose que la navigation « *dans les détroits servant à la navigation internationale* » est soumise au principe de la liberté de la navigation et ne peut pas être entravée par l'action d'un Etat riverain dans le cadre de l'exercice de ses compétences au titre de sa mer territoriale.

Les Bouches de Bonifacio sont considérées comme un « *détroit servant à la navigation internationale* » en raison de leur position particulière en Méditerranée occidentale. D'une part, elles se situent sur la ligne directe entre les ports de Barcelone et de Civitavecchia (Rome) et apparaissent ainsi pour de nombreux navires comme un point de transit qu'il ne serait pas « *possible de franchir par une route (...) de commodité comparable du point de vue de la navigation* »²⁶. D'autre part, elles sont traversées par près de trois milles navires par ans, dont de nombreux navires battant pavillons d'un Etat non riverain du détroit²⁷. Elles doivent donc être considérées comme « *servant à la navigation internationale* » (Art.36 CNUDM). Cette qualification entraîne l'application des dispositions de l'article 38 de la CNUDM qui dispose que « *tous les navires ... jouissent du droit de passage en transit sans entrave* ». La convention précise que ce mode de passage implique « *l'exercice ... de la liberté de navigation ... à seule fin d'un transit continu et rapide par le détroit* ».

Les Etats riverains du détroit ne peuvent donc adopter des mesures limitant ou entravant le passage, comme ils pourraient le faire dans leur mer territoriale, sans contrevenir au principe de la liberté de la navigation et aux dispositions de la CNUDM²⁸. La France et l'Italie étant partie à la CNUDM, elles sont tenues de développer leur action au titre de la protection de l'environnement face aux menaces présentées par la navigation en conformité avec le principe de la liberté du passage. Il en résulte que les instruments utilisés par les Etats riverains des Bouches de Bonifacio pour assurer la protection de cet écosystème naturel (ASPIM, Natural 2000, Pelagos) ne leur ont pas permis, malgré leur inscription dans un dispositif de droit international, de limiter la navigation dans le

²⁶ Article 37 de la CNUDM : dans dernier ce cas, le droit de passage n'est pas protégé par le principe de la liberté de la navigation et le régime juridique du droit de passage en transit établi pour les détroits servant à la navigation internationale.

²⁷ Cf supra note 4

²⁸ L'article 42§2 de la CNUDM précise que si l'Etat côtier peut adopter des mesures relatives au passage, celles-ci ne doivent pas avoir « *pour effet d'empêcher, de restreindre ou d'entraver l'exercice du droit de passage en transit* »

détroit. Toutefois, si le droit de la mer ne permet pas aux Etats riverains du détroit de suspendre le passage, il prévoit qu'ils peuvent l'organiser.

La CNUDM pose le principe de la liberté du passage mais elle intègre la possibilité pour les Etats riverains d'organiser le trafic à condition d'obtenir l'accord de l'Organisation Maritime Internationale. Ainsi les dispositions conjointes des articles 41 et 42 de la CNUDM permettent aux Etats riverains d'un détroit de prendre des mesures visant à organiser le trafic maritime de manière à éviter que les menaces qu'il représente ne se réalisent pas, notamment à la suite d'un accident de la navigation. La Convention dispose ainsi que les Etats riverains d'un détroit peuvent adopter des « *lois et règlements relatifs au passage par le détroit portant sur : a) la sécurité de la navigation et la régulation du trafic maritime* » (Art.42§1a CNUDM). Dans ce cadre, ils peuvent notamment « *lorsque la sécurité des navires dans les détroits l'exige, désigner des voies de circulation et prescrire des dispositifs de séparation du trafic* » (Art.41 CNUDM). La Convention prévoit que ces mesures s'imposent aux navires pendant leur passage en transit (Art.41§7 & 42§4 CNUDM).

Ces mesures ne peuvent toutefois pas être établies de manière unilatérale par les Etats riverains du détroit. La Convention prévoit qu'avant de prendre des mesures visant l'organisation de la navigation, « *les Etats riverains du détroit soumettent leurs propositions, pour adoption, à l'organisation internationale compétente* ». C'est donc au sein de l'Organisation Maritime Internationale (OMI)²⁹, que les Etats riverains de détroits internationaux effectuent les démarches aux fins d'établir des mécanismes permettant d'organiser la navigation de manière à assurer la sécurité de celle-ci et à éviter tout accident aux conséquences néfastes pour les écosystèmes en cause. L'action de la France et de l'Italie s'est

²⁹ L'Organisation Maritime Internationale est l'institution spécialisée de l'Organisation des Nations-Unies compétente pour assurer la collaboration entre les États membres dans le domaine de la réglementation maritime. Elle compte 170 États membres et 3 membres associés. Site internet de l'OMI : URL : <http://www.imo.org>

inscrite dans ce cadre en conformité avec le droit international et le droit de la mer.

B) La protection des Bouches de Bonifacio par l'organisation par la France et l'Italie de la navigation dans le détroit

Parallèlement à leur action au titre du droit de l'environnement, visant à limiter les effets des activités humaines sur l'écosystème des Bouches de Bonifacio, la France et l'Italie ont développé leur action aux fins de limiter la navigation internationale dans le détroit.

Dès le début des années quatre-vingt-dix, les deux Etats ont adopté des mesures visant à limiter le nombre de navire transportant des substances dangereuses dans le détroit. Ainsi en 1993, ils ont interdit le franchissement du détroit aux navires battant leurs pavillons transportant des hydrocarbures ou des substances dangereuses ou toxiques³⁰. Compte tenu de la fréquentation importante du détroit par les navires battant pavillon des Etats riverains³¹, cette mesure apparaissait tout à la fois indispensable pour des Etats souhaitant assurer la sécurité et la sûreté de la zone mais elle était aussi un préalable indispensable à l'obtention de mesures visant à limiter le trafic des navires étrangers dans les détroits.

L'action des deux Etats en tant qu'Etat du pavillon s'est ainsi prolongée au sein de l'OMI par l'obtention d'une résolution qui recommande aux Etats membres « *d'interdire ou, du moins, de fortement décourager le transit par les Bouches de Bonifacio des pétroliers en charge et des navires transportant des produits ... susceptibles de polluer* »³².

L'adoption d'une telle résolution par l'Assemblée de l'OMI, si elle ne permet pas d'obtenir l'interdiction du passage dans le détroit des navires étrangers transportant des substances dangereuses, est toutefois d'une portée juridique majeure dans la mesure où « *très souvent, les*

³⁰ Pour la France : arrêté du Préfet Maritime de Méditerranée n°1/93 du 15 février 1993 et pour l'Italie : décret du Ministre de Marine Marchande du 26 février 1993.

³¹ En 2009 près de la moitié des navires traversant le détroit battent pavillon français ou italien. Cf note 4.

³² Résolution OMI A.766 (18) du 4 novembre 1993 relative à la navigation dans les Bouches de Bonifacio

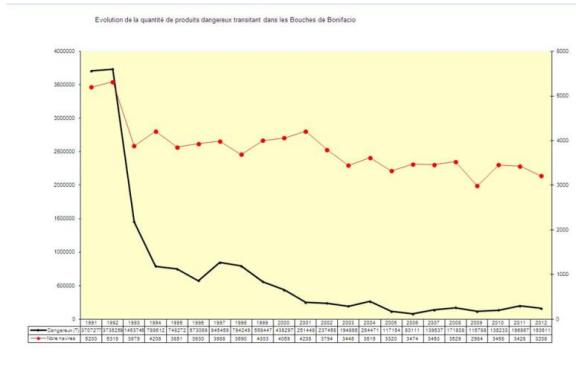
gouvernements mettent en œuvre [ces résolutions] après les avoir intégrées dans leur législation »³³. La résolution prévoit aussi la mise en place par les Etats riverains du détroit d'un système de surveillance et d'information permettant d'assurer l'organisation et le suivi du trafic maritime au travers de moyens des techniques de communication.

Cette première organisation de la navigation dans le détroit de Bonifacio a été complétée en 1998 par l'adoption au sein de l'OMI de deux circulaires prévoyant la mise en place d'un dispositif d'aide à la navigation et d'une procédure de surveillance³⁴. La France et l'Italie ont mis en œuvre l'ensemble de ces dispositions qui prévoyaient d'une part, l'instauration d'un système d'organisation du trafic maritime comprenant une route recommandée à double sens de circulation (*Two-way Route*) pour les navires supérieurs à 20 mètres, complété à chaque extrémité par une zone de prudence d'un rayon de 5 miles nautiques et d'autre part, un système de comptes-rendus obligatoires (*reporting systems*) pour les navires dont le tonnage est supérieur ou égal à 300 UMS, dès le passage en zone de prudence ou franchissement des lignes « BONIFREP » (voir la carte infra)³⁵.

³³ In IMO, « *OMI Ce qu'elle est* », p.47. Site internet de l'OMI : URL : <http://www.imo.org>

³⁴ IMO SN/Circ.201, et IMOSN/Circ.198 : Circulaires adoptées le 26 mai 1998, relatives aux systèmes d'organisation du trafic autres que les dispositifs de séparation » et aux « systèmes de compte rendu des navires ».

³⁵ Voir l'arrêté n°84/98 du 3 novembre 1998 (modifié par l'arrêté 56/2003) du préfet maritime français de la Méditerranée réglementant la navigation dans les Bouches de Bonifacio en vue de prévenir les pollutions marines accidentelles ; le décret du ministère italien des transports et de la navigation du 27 novembre 1998 relatif à l'organisation du trafic dans le détroit de Bonifacio et l'accord technique franco-italien relatif aux procédures opérationnelles à mettre en œuvre pour le système de comptes rendus de navires dans les Bouches de Bonifacio (Bonifacio trafic) a été signé à Rome le 3 juin 1999.



Source : Office de l'Environnement de la Corse

Bien que n'entravant pas le passage en transit des navires dans le détroit, ces mesures ont été d'une très grande efficacité. Elles ont eu pour principal effet de diminuer de manière drastique la fréquentation du détroit par des navires transportant des substances dangereuses. On observe ainsi une baisse de 95% des quantités de substances dangereuses transitant par le détroit entre 1991 et 2012, ce pourcentage passant à 98% en ce qui concerne les produits pétroliers ³⁶.

L'efficacité de l'ensemble des textes ainsi adoptés par l'OMI est confirmée par la relative faiblesse des comportements non conformes aux dispositions qu'ils établissent ³⁷

³⁶ En ce qui concerne le nombre de navires : il passe de 5.200 en 1991 à 3222 en 2012. En ce qui concerne les quantités de produits dangereux : en 1991 : 3.707.277 tonnes, en 1993 : 1.453.745 tonnes, en 2012 : 160.611 tonnes. En ce qui concerne les produits pétroliers : 1991 : 2 573 380 tonnes / 2012 : 60.782 tonnes soit une baisse de 98 %. In G. CANCEMI (ss la dir), « Lignes directrice du plan d'action », GECT PMIBB, Office de l'Environnement de la Corse, juin 2013, p.122.

³⁷ « En 2009 Bonifacio Trafic (service franco-italien) a reçu 2 984 comptes rendus obligatoires (CRO) de navires. Parmi eux 180 cas anormaux (infractions à la résolution A.766), dont 108 pour transport de marchandises dangereuses, soit 147 013 tonnes (141 867 tonnes en 2008). Parmi les infractions, on relevait 55 infractions pour des navires ayant émis leur CRO après avoir pénétré le dispositif, 19 pour des navires identifiés suivant une route non recommandée (-33 % par rapport à 2008) et 108 pour des navires transportant des matières dangereuses (+9 %). » In OMI, Comité de la protection du milieu marin, 61ème session, op cit, Annexe, p.11.

Cette efficacité n'a toutefois pas satisfait les autorités françaises et italiennes, qui ont poursuivi leurs actions aux fins de contrôler plus strictement la navigation dans les Bouches de Bonifacio. Les raisons de la poursuite de l'action franco-italienne sont liées au maintien des menaces que présente la navigation pour l'écosystème vulnérable des Bouches de Bonifacio. En effet, 130.000 tonnes/an de substances dangereuses transitent toujours par le détroit. Par ailleurs, un certain nombre de navires ne respectent pas les recommandations OMI et plusieurs accidents ont été évités de justesse.

Afin de limiter les menaces pesant encore sur les Bouches de Bonifacio, les deux Etats riverains du détroit poursuivent leur action au sein de l'OMI. Ils tentent ainsi de préciser l'organisation de la navigation dans le détroit par l'intermédiaire de la mise en place d'un instrument de protection spatiale de l'environnement s'appliquant à la navigation internationale. Il s'agit du procédé élaboré par l'OMI en 1978, permettant le classement d'un espace marin en « Zone Marine Particulièrement Protégée » (ZMPV)³⁸. Ce classement s'accompagne de mesures associées qui visent à assurer une meilleure protection de la zone en cause vis-à-vis de la navigation internationale.

La procédure permettant d'obtenir un tel classement étant relativement difficile et longue, les représentants des gouvernements des deux Etats ont appuyé leur action en s'engageant à déposer auprès des Nations Unies une demande d'interdiction du « *passage ... des navires transportant des matières dangereuses* » en attendant le classement de la zone en par l'OMI³⁹. Cette dernière demande paraît tout à fait excessive car elle

³⁸ Ou PSSA (Particular Sensitive Sea Area) selon le vocable anglo-saxon.

³⁹ « Déclaration commune de Mme Stefania Prestigiacomo, Ministre chargée de l'Environnement, de la Protection du territoire et de la Mer de la République italienne et de M. Jean-Louis Borloo, Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, de la République française sur l'interdiction du transit par les Bouches de Bonifacio de navires transportant des marchandises dangereuses » signée à Palau le 15 juin 2010.

aboutirait à remettre en cause l'un des principes fondateurs de la CNUDM et donc la Convention elle-même, ce qui, compte tenu de la complexité de la négociation d'un tel texte, apparaît comme tout à fait hypothétique. Toutefois, cette demande démontre la motivation des deux gouvernements à obtenir devant les instances internationales une amélioration du statut des Bouches de Bonifacio au titre de la protection de l'environnement vis-à-vis de la navigation.

La demande franco-italienne de classement en ZMPV des Bouches de Bonifacio correspond aux objectifs de cet instrument qui vise à identifier une zone fragile qui doit faire l'objet d'une protection particulière, au niveau international, en raison de sa vulnérabilité face aux activités de transport maritime ⁴⁰. Pour la France et l'Italie, l'intérêt d'une telle procédure réside essentiellement dans les mesures associées qui peuvent être adoptées par l'OMI lors du classement. Celles-ci peuvent intégrer toute une série d'instruments visant à préciser l'organisation de la navigation dans le détroit ⁴¹.

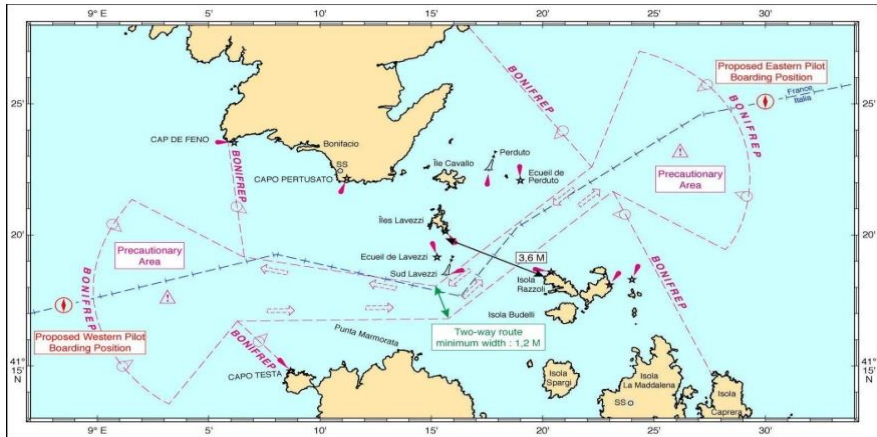
La proposition franco-italienne de classement des Bouches de Bonifacio en ZMPV, déposée auprès de l'OMI en 2010, comprenait les mesures d'organisation du trafic maritimes suivantes : un dispositif de séparation de trafic (DST) obligatoire en remplacement des routes recommandées

⁴⁰ A ce titre, les critères établis par l'OMI aux fins d'attribuer un tel classement s'attachent à plusieurs points dont notamment : les qualités écologique, socio-économique ou scientifique du site, sa vulnérabilité aux dommages liés aux transports maritimes (accidents, rejets en exploitation, dommages physiques aux habitats ou organismes marins,...) et la possibilité de prévenir/réduire/éliminer les risques par des mesures de protection associées. Voir Les Directives de l'OMI pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables dans la résolution A.982(24). IMO, Assembly, A 24/Res.982, 6 February 2006.

⁴¹ Ainsi, peuvent notamment être mise en place :

- des mesures d'organisation du trafic (Dispositif de Séparation de Trafic)
- des systèmes de compte rendus à proximité ou à l'intérieur de la zone (*Mandatory report*)
- des systèmes de pilotage
- des systèmes de gestion du trafic maritime (Système d'identification automatique ; Système de Trafic Maritime (*Vessel Traffic Services*))

actuelles, un système de trafic maritime (STM ou *Vessel Traffic Service*) complet, des zones d'évitement près des écueils les plus dangereux et surtout un pilotage hauturier obligatoire pour le transport de cargaisons dangereuses ⁴².



Carte des dispositifs organisant le trafic dans les Bouches de Bonifacio : Source : IMO, NAV/57/3-8, Annex, p.4

Aucune de ces mesures n'a été validée par les différents comités techniques de l'OMI ayant à examiner la proposition à l'exception notable du pilotage qui a été accepté par l'OMI à condition toutefois de le limiter à une mesure recommandée et non obligatoire.

De nombreux Etats ont en effet contesté la mise en place d'un pilotage s'imposant aux navires. Les autres mesures associées recommandées par les différents comités techniques de l'OMI ⁴³ constituent une reprise des

⁴² In OMI, Comité de la protection du milieu marin, MEPC 61/9, op cit, Annexe, p.13

⁴³ En attendant une validation définitive par l'Assemblée de l'OMI, le Comité MEPC (Comité de la protection du milieu marin) a adopté le 15 juillet 2011 une résolution désignant les Bouches de Bonifacio en tant que ZMPV (IMO, MEPC 62/24Add.1, Annexe 22, p.1). Le Comité MSC (Comité de la Sécurité Maritime) reprenant les travaux du sous-comité NAV (Sub-Committee on Safety of Navigation, NAV 57/3/8 & NAV 57/15) a adopté le 31 mai 2012 les nouvelles mesures d'organisation du trafic en tant que mesure de protection associées à la ZMPV des Bouches de Bonifacio (IMO, MSC 90/28, p.45-46) en précisant que ces mesures prendront effet le 1^{er} juillet 2014. Les nouvelles recommandations de l'OMI sur la navigation dans les Bouches de Bonifacio sont ainsi

mesures préexistantes au titre des dispositions adoptées par l'OMI en 1993 et en 1998. Dans l'attente de l'adoption d'une résolution de l'Assemblée de l'OMI confirmant les dispositifs ainsi établis et prévue pour l'été 2014, les autorités maritimes corses et sardes travaillent de concert pour la mise en place de ce service de pilotage hauturier.

La protection des Bouches de Bonifacio est donc désormais organisée au travers de multiples instruments de protection spatiale de l'environnement marin : réserve et parc naturels, Pelagos, Natura 2000 en mer, ASPIM, Parc marin international, ZMPV et certainement à terme un classement au patrimoine mondial de l'UNESCO. Il en résulte que le statut juridique des Bouches de Bonifacio n'est pas loin de ressembler à un véritable « millefeuilles » dans la mesure où s'y superpose plusieurs catégories nationales et internationales de zone marines protégées. On pourrait douter de la cohérence et de la pertinence d'une telle approche accumulant les mécanismes sectoriels de protection dans les domaines de l'environnement, de la navigation ou du patrimoine culturel au détriment d'une approche globale, dite « holistique », de l'espace en cause, qui garantirait la cohérence de toutes les mesures adoptées⁴⁴.

Toutefois, cette superposition des classements en zone marine protégée obtenus par les deux Etats a eu deux effets complémentaires. D'une part, elle a eu pour résultat d'obtenir une reconnaissance internationale du caractère rare et fragile des Bouches de Bonifacio, qui a permis d'obtenir la validation par l'OMI des mesures de protection vis-à-vis de la navigation. Ceci démontre la nécessité d'organiser l'interpénétration opérationnelle des dispositifs juridiques du droit de l'environnement et du droit de la mer aux fins d'assurer une protection efficace et effective d'un

précisées dans le rapport de la 19^{ème} session du Comité de la sécurité maritime (IMO, MSC 90/28/Add.1/rev.1 du 12 août 2012, Annexe 19, p3&4).

⁴⁴ Cf LEHARDY M. "Superposition of marine protected areas: an original legal solution for the protection of Mediterranean canyons", in Wurtz M. (ed.) (2012). *Mediterranean Submarine Canyons: Ecology and Governance*, Gland, Switzerland and Malaga, Spain: IUCN, 175-180 et E. DRUEL, "Marine protected areas in areas beyond national jurisdiction : The state of play", IDDRI, Working Papers N°07/11.

écosystème marin vis-à-vis des activités maritimes. Par ailleurs, la stratégie de reconnaissance internationale développée par la France et l'Italie démontre aussi la complémentarité des instruments du droit de l'environnement et du droit de la mer.

D'autre part, cette accumulation a permis à la France et à l'Italie de s'engager dans un processus de protection globale ainsi que de gestion durable de cet espace marin. La superposition de multiples Aires Marines Protégées (AMP) à vocation sectorielle au titre de la protection de l'environnement (ASPIM, Natura 2000, UNESCO, Pelagos, Parc Marin) et du droit de la mer (ZMPV) abouti à la construction d'une politique de gestion globale permettant de palier l'absence de mécanisme global de protection spatiale des espaces marins⁴⁵ et garantissant une approche technique spécifique à chaque secteur d'activité en cause, limitant ainsi les risques d'opposition d'un secteur d'activité par rapport à une mesure globale de protection.

⁴⁵ Cf. TANAKA Y., « A Dual Approach to Ocean Governance - The Cases of Zonal and Integrated Management in International Law of the Sea », Ed Ashgate, Burlington, USA, pp.161-208 ; LEHARDY M., « *Les Aires Marines Protégées et la Gestion Intégrée des Océans : deux concepts interactifs du droit de la mer* », Annuaire du Droit de la Mer, Tome XIV, 2009, Pedone, Paris, pp.308-344 ; BONNIN M., « *Les aires protégées dans la mise en place des réseaux écologiques. Gestion globale de la nature ou gestion des institutions de conservation ?* », in « Aires protégées, espaces durables ? », Aubertin C. & Rodary E., (ss dir), IRD Éditions, Marseille, 2008, pp.113-135.

