

Document
mis en distribution
le 14 novembre 2002
N° 343
ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE
Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 novembre 2002.
P R O J E T D E L O I

autorisant l'approbation de l'annexe V à la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime (ensemble un appendice 3 sur les critères de détermination des activités humaines aux fins de ladite annexe),

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présenté
au nom de M. Jean-Pierre RAFFARIN,
Premier ministre,
par M. Dominique de VILLEPIN,
ministre des affaires étrangères.

Traités et conventions.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Issue de la fusion de la convention d'Oslo de 1972, relative à la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion, et de la convention de Paris de 1974, traitant des rejets d'origine tellurique, la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, dite convention OSPAR (pour « Oslo » et « Paris »), a été signée à Paris le 22 septembre 1992. Elle a pour vocation d'assurer la meilleure conservation possible du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, dans un esprit de développement durable. Ratifiée par les quinze Etats du bassin versant de l'Atlantique du Nord-Est et la Communauté européenne, elle est entrée en vigueur le 25 mars 1998.

Les mandats des deux conventions antérieures ont été repris en substance dans les annexes, qui couvrent ainsi la prévention et la suppression de la pollution provenant de sources telluriques (annexe I), celle produite par les opérations d'immersion ou d'incinération en mer (annexe II), celle provenant de sources offshore (annexe III), ainsi que l'évaluation de la qualité du milieu marin (annexe IV).

La nouvelle convention a toutefois élargi l'approche initiale, afin d'intégrer les recommandations de la conférence des ministres de l'environnement des pays riverains de la mer du Nord de 1995 et de la convention des Nations unies du 5 juin 1992 sur la diversité biologique. A ce titre, l'ensemble des questions relatives à la protection des milieux marins et, notamment, à la protection des écosystèmes marins et de leur diversité biologique, fait partie des objectifs de la convention. Lors de la conclusion de la négociation en septembre 1992, la déclaration finale prévoyait d'approfondir ultérieurement les tâches de la commission OSPAR en incluant la protection du milieu marin, autre que la prévention et l'élimination des

pollutions, et la prise de toutes mesures nécessaires sur ces questions en adoptant ultérieurement de nouvelles annexes.

*
* *

Conformément à ces orientations, l'annexe V sur « la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime » (dite annexe biodiversité) a été adoptée par consensus lors de la première réunion de la commission OSPAR à Sintra (Portugal), les 22 et 23 juillet 1998.

Tout comme la convention, son champ géographique d'application englobe la plus grande partie de l'Atlantique du Nord-Est, allant du pôle nord au 36° parallèle (au sud de l'Espagne), ainsi que du 42° méridien ouest aux côtes de l'Europe prolongées par le 51° méridien est dans l'océan Arctique. Sa superficie de 13,5 millions de kilomètres carrés représente environ 4 % de la superficie des océans de la planète.

L'article 1^{er} renvoie, pour la définition des termes « diversité biologique », « écosystème » et « habitat », à la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique.

L'article 2 définit les obligations des Parties contractantes.

Celles-ci sont ainsi tenues de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection et, le cas échéant, à la restauration des écosystèmes et de la diversité biologique dans les zones marines couvertes par la convention, ainsi que d'adopter, de manière concertée, les programmes et mesures visant à régir les activités humaines susceptibles d'avoir un impact négatif sur les composantes biologiques du milieu marin au regard des critères contenus dans l'appendice 3 à la convention.

L'article 3 définit les missions de la commission OSPAR pour la mise en œuvre de l'annexe V, en particulier celle d'élaborer les programmes et mesures mentionnés à l'article 2.

L'article 4 exclut du champ d'application de l'annexe V le domaine de la pêche, mais prévoit des mécanismes de saisine ou de coopération avec les organisations compétentes dans ce domaine. En ce qui concerne les activités liées au transport maritime, le même article prévoit des mécanismes de saisine et de coopération avec l'Organisation maritime internationale (OMI).

L'appendice 3 à la convention énonce les critères permettant de déterminer les activités humaines visées à l'annexe V. Ces critères portent sur l'ampleur, l'intensité et la durée de l'activité, sur ses effets réels ou potentiels ou leur durabilité.

Dans la pratique, la commission OSPAR aura pour tâches :

1° D'effectuer les inventaires et de définir la typologie des écosystèmes marins. Cet exercice sera conduit en totale compatibilité avec la classification EUNIS, établie par l'Agence européenne de l'environnement pour la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE, dite directive « Habitats » ;

2° D'identifier les espèces et aires marines qui, selon des critères communs en cours de définition, présentent un caractère écologiquement remarquable, paraissent vulnérables ou menacées, ou dont l'état de dégradation peut justifier des mesures de restauration ;

3° De mettre en place un réseau cohérent d'aires marines protégées dans lesquelles elle prendra des mesures de régulation des activités humaines dont l'impact apparaît contraire aux objectifs de conservation des espèces et espaces désignés.

En 1998 ont été définies les stratégies de la commission OSPAR, entre autres pour la mise en œuvre des tâches ci-dessus. En outre, un comité biodiversité (BDC), consacré à la mise en œuvre de l'annexe V, a été mis en place et travaille déjà à la réalisation des étapes 1 et 2 décrites ci-dessus.

L'application des mesures OSPAR par les Parties contractantes dépend toutefois de leur

compétence en chaque matière et devra se faire en lien étroit avec les autres organisations déjà compétentes, et en particulier avec la Communauté européenne, dont douze des quinze Etats parties à la convention OSPAR sont membres.

En conséquence, si l'activité pêche est en cause (et la surpêche apparaît déjà comme la préoccupation principale), la commission OSPAR ou, individuellement, ses Parties membres de l'Union européenne ne peuvent que proposer à la Communauté européenne, qui a une compétence exclusive dans le cadre de la politique commune de la pêche, de prendre toute mesure ad hoc. Une coopération semblable sera recherchée, si nécessaire, avec la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est et la Commission du saumon de l'Atlantique Nord.

De même, la commission OSPAR ne pourra réguler des activités liées à la navigation maritime que si les mesures envisagées pour ce faire sont compatibles avec la convention des Nations unies sur le droit de la mer. L'annexe V, en son article 4, paragraphe 2, prévoit explicitement une coopération avec l'OMI, au sein de laquelle les Parties peuvent promouvoir des mesures de protection. Cette coopération permet non seulement de ne pas édicter des mesures contraires au droit de la mer, mais également de les rendre plus efficaces. En effet, adoptées par l'OMI, ces mesures sont alors applicables à la quasi-totalité de la flotte mondiale.

Enfin, s'agissant des mesures de protection d'espèces ou d'aires marines dans les eaux sous juridiction nationale, l'existence de la directive « Habitats » et de la directive 79/409/CEE dite directive « Oiseaux » implique une méthode conjointe entre les Parties et la Communauté européenne. Ceci justifie que la délégation française auprès de la commission OSPAR recherche en permanence, quel que soit le thème abordé, une coopération aussi étroite que possible avec la Commission européenne, pour éviter les incohérences ou doubles emplois.

La marge de manœuvre de la commission OSPAR dans la mise en œuvre de l'annexe V peut dès lors paraître limitée, encadrée par les dispositions de droit international et européen déjà très nombreuses. L'annexe V fournit toutefois à OSPAR une mission complémentaire de protection des écosystèmes, qui sont un objet de protection en soi, indispensable dans une perspective de développement durable. Les moyens d'agir dans le champ réglementaire étant clairement encadrés, il reste à OSPAR les moyens d'impulsion des politiques internationales, voie ouverte en leur temps par les conférences des ministres de l'environnement des pays riverains de la mer du Nord.

En outre, l'approche globale du domaine marin qui est celle de la commission OSPAR permet de mobiliser une expertise spécialisée du milieu marin, peu ou mal connu, difficile à appréhender et pour lequel la demande sociale est faiblement exprimée, alors que tous les autres instruments internationaux sont soit très sectoriels, soit très généralistes. A ce titre, la commission OSPAR agira comme un instrument spécifique consacré au milieu marin.

Enfin, l'expertise et l'action régionale constituent des développements explicitement prévus par les grands instruments mondiaux tels que la convention sur la diversité biologique : ceux-ci proposent une mise en œuvre locale de leurs engagements tout en insistant sur la coordination régionale des actions et mesures prises (« les écosystèmes n'ont pas de frontières »). Ce principe a déjà été mis en œuvre dans les conventions des mers régionales du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Ainsi, la France est engagée, en Méditerranée (convention de Barcelone, 1976, amendée en 1995), aux Caraïbes (convention de Cartagène des Indes, 1983) et en Afrique de l'Est (convention de Nairobi, 1985). Toutes ces conventions ont un protocole « biodiversité » visant à identifier et à protéger les espèces ou espaces remarquables et/ou menacés. L'annexe V à la convention OSPAR confirme donc les engagements français contractés au titre de régions géographiques différentes.

L'annexe V est entrée en vigueur le 20 août 2000, soit trente jours après le dépôt auprès

du Gouvernement français, dépositaire, du septième instrument de ratification. A ce jour, douze des seize Parties contractantes à la convention OSPAR ont formellement adopté l'annexe V.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'annexe V à la convention pour la protection de l'Atlantique du Nord-Est sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime (ensemble un appendice 3 sur les critères de détermination des activités humaines aux fins de ladite annexe) qui, comportant des dispositions à caractère législatif, est soumise au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,
Vu l'article 39 de la Constitution,
Décrète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'annexe V à la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime (ensemble un appendice 3 sur les critères de détermination des activités humaines aux fins de ladite annexe), délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'annexe V à la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime (ensemble un appendice 3 sur les critères de détermination des activités humaines aux fins de ladite annexe), adoptée à Sintra le 23 juillet 1998, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 6 novembre 2002.

Signé : Jean-Pierre Raffarin

Par le Premier ministre :
Le ministre des affaires étrangères,
Signé : Dominique De Villepin

ANNEXE V
à la convention pour la protection du milieu marin
de l'Atlantique du Nord-Est
sur la protection et la conservation des écosystèmes
et de la diversité biologique de la zone maritime,
ensemble un appendice 3
sur les critères de détermination
des activités humaines aux fins de ladite annexe V
Article 1^{er}

Aux fins de la présente annexe et de l'appendice 3, les définitions à donner aux termes « diversité biologique », « écosystème » et « habitat », sont celles qui figurent dans la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique.

Article 2

En remplissant les obligations qu'elles ont en vertu de la présente convention de prendre, individuellement et conjointement, les mesures nécessaires à la protection de la zone maritime contre les effets préjudiciables des activités humaines, de manière à sauvegarder la santé de l'homme et à préserver les écosystèmes marins et, lorsque cela est possible, de rétablir les zones marines qui ont subi ces effets préjudiciables, de même que l'obligation qu'elles ont en vertu de la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique d'élaborer des stratégies, plans ou programmes tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, les Parties contractantes :

a) Prennent les mesures nécessaires afin de protéger et de conserver les écosystèmes et la diversité biologique de la zone maritime, et de rétablir, lorsque cela est possible, les zones marines ayant subi des effets préjudiciables ; et

b) A ces fins, coopèrent en vue de l'adoption de programmes et mesures de nature à régir les activités humaines déterminées en appliquant les critères visés en appendice 3.

Article 3

1. Aux fins de la présente annexe, la commission a notamment pour mission :

a) D'élaborer des programmes et mesures ayant pour but de régir les activités humaines déterminées en appliquant les critères visés en appendice 3 ;

b) Ce faisant :

(i) de rassembler et d'étudier les informations sur lesdites activités et sur les effets qu'elles ont sur les écosystèmes et sur la diversité biologique ;

(ii) d'élaborer des moyens, conformes au droit international, visant à instaurer des mesures de protection, de conservation, de restauration ou de précaution dans des zones ou lieux spécifiques, ou visant des espèces ou des habitats particuliers ;

(iii) sous réserve des dispositions de l'article 4 de la présente annexe, de prendre en considération les aspects des stratégies et des lignes directrices nationales relatives à l'utilisation durable des composantes de la diversité biologique de la zone maritime, telles qu'ils influencent les diverses régions et sous-régions de ladite zone ;

(iv) sous réserve des dispositions de l'article 4 de la présente annexe, viser à la mise en œuvre d'une approche par écosystème intégrée ;

c) Ce faisant aussi, de tenir compte des programmes et mesures adoptés par les Parties contractantes en vue de la protection et de la conservation des écosystèmes dans les eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction.

2. Lors de l'adoption desdits programmes et mesures, la question de l'application de tel programme ou mesure soit à la totalité, soit à une certaine partie de la zone maritime, sera dûment examinée.

Article 4

1. Conformément à l'avant-dernier alinéa des considérants de la convention, aucun programme ni aucune mesure ayant trait à la gestion des pêcheries ne pourra être adopté en vertu de la présente annexe. Cependant, si la commission considère qu'il est souhaitable qu'une action soit engagée sur un point ayant rapport avec ce domaine, elle attire l'attention

de l'autorité ou de l'organisme international ayant compétence en la matière. Lorsqu'il est souhaitable que la commission prenne des mesures complétant ou renforçant celles d'autres autorités ou organismes, la commission s'efforce de coopérer avec ceux-ci.

2. Si la commission considère qu'en vertu de la présente annexe, il y a lieu d'intervenir dans un domaine touchant au transport maritime, elle attire l'attention de l'Organisation maritime internationale sur cette question. Les Parties contractantes membres de l'Organisation maritime internationale s'efforcent de coopérer au sein de cette organisation afin d'obtenir la réaction voulue, y compris, s'il y a lieu, l'accord de cette organisation en vue d'une action régionale ou locale, ceci en tenant compte des lignes directrices éventuellement élaborées par ladite organisation quant à la désignation des zones spéciales, à la détermination des zones particulièrement vulnérables ou à toutes autres questions.

APPENDICE 3

Critères de détermination des activités humaines aux fins de l'annexe V

1. Les critères ci-dessous énumérés sont fixés pour la détermination des activités humaines aux fins de l'annexe V, les différences régionales devant cependant être prises en compte :

- a) Ampleur, intensité et durée de l'activité humaine considérée ;
- b) Effets préjudiciables, réels et potentiels de l'activité humaine, sur tels ou tels espèces, communautés et habitats ;
- c) Effets préjudiciables, réels et potentiels de l'activité humaine, sur tels ou tels processus écologiques ;
- d) Irréversibilité ou durabilité de ces effets.

2. Lors de l'examen d'une activité donnée, ces critères ne seront pas nécessairement limitatifs ni d'égale importance.

N° 343 - Projet de loi autorisant l'approbation de l'annexe V à la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime