

# L'Union européenne, acteur de la gestion durable des océans

**Annie Cudennec**

DANS **REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT 2019/2 Volume 44**, PAGES 255 À 274  
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 0397-0299

ISBN 9782756205977

Date de mise en ligne : 17/06/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2019-2-page-255?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour JLE.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



## L'UNION EUROPÉENNE, ACTEUR DE LA GESTION DURABLE DES OCÉANS

Annie CUDENNEC

Professeure de droit public  
Université de Brest, Ifremer, CNRS, UMR 6308, AMURE, IUEM

**Résumé** L'Union européenne (UE) constitue aujourd'hui un acteur incontournable de la gouvernance mondiale des océans. Elle contribue à l'émergence et à la mise en œuvre, notamment au niveau régional, de principes internationaux, tels que l'approche de précaution et l'approche écosystémique qui traduisent l'intégration des exigences environnementales dans la gestion des ressources biologiques marines. Toutefois, les négociations initiées en 2018, portant sur l'adoption d'un accord international relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones au-delà des juridictions nationales, mettent en lumière les limites de cette dynamique européenne. L'UE défend au nom de ses États membres une position avant tout soucieuse de préserver la liberté d'action de ces derniers, avec le risque, alors, de limiter la portée du projet initial visant à établir un cadre global de conservation de la biodiversité marine.

**Mots-clés :** Union européenne, droit international, droit de l'Union européenne, protection de l'environnement, exploitation durable des ressources marines, biodiversité marine.

**Summary** *The European Union, actor of the sustainable management of oceans.* The European Union is a major actor of ocean's governance. It contributes to the construction and implementation of international principles such as the precautionary approach or the ecosystemic approach. They both translate the integration of environmental issues into the management of marine resources. However, the negotiations initiated in 2018 regarding the international agreement on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdictions, underline the limits of the European dynamic. The EU defends, in the name of the Member states, a position, which firstly focuses on the preservation of their freedom of action. Then it risks limiting the scope of the initial project and its conservation goals.

**Keywords:** European Union, European Law, Environmental law, Marine biodiversity.

Il y a près de quinze ans, nous évoquions l'identité maritime internationale « inachevée » de la Communauté européenne et « en devenir » de l'Union européenne (UE)<sup>1</sup>. La situation a bien évolué depuis et il ne fait plus de doute qu'aujourd'hui l'Union – qui s'est substituée à la Communauté avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en 2009<sup>2</sup> – constitue un acteur majeur de la gestion durable des océans.

Comprendre cette évolution et cerner plus largement la place de l'UE dans la gouvernance mondiale des océans, exige de se souvenir que l'Union européenne a pour origine la volonté d'un certain nombre de personnalités<sup>3</sup>, à la fin de la deuxième guerre mondiale, de construire une Europe qui préserve la paix et défende des valeurs communes, comme le proclament toujours les traités européens<sup>4</sup>. Pour satisfaire concrètement ces ambitieux objectifs et ne pas se contenter de discours sur la nécessité de s'unir pour préserver la paix, les traités européens ont créé la Communauté européenne, organisation internationale remarquable du fait des larges compétences et de l'important pouvoir de décision qui lui ont progressivement été octroyés.

Si les traités européens originaires ne s'intéressaient guère à l'espace marin, les compétences de l'Union se sont peu à peu développées et lui permettent désormais d'affirmer sa présence sur la scène internationale maritime. L'Union est présente au sein des grandes institutions liées à la mer, tout spécialement dans le domaine de la pêche et de l'environnement marin. Comme l'ont déclaré la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la Commission européenne : « L'Union est bien placée pour esquisser les contours de la gouvernance internationale des océans sur la base de son expérience dans le développement d'une approche durable de la gestion des océans »<sup>5</sup>.

L'Union contribue ainsi à l'émergence d'un véritable *corpus* de principes internationaux qui, à travers la gestion durable des océans, guident la gouvernance mondiale des mers (I). Plus précisément, la prise de conscience de la nécessaire définition d'un instrument juridique global en vue de conserver et exploiter de manière durable le milieu marin amène l'Union à défendre ces principes sur la scène internationale comme le montrent les négociations ouvertes en septembre 2018, visant l'adoption

<sup>1</sup> A. Cudennec, « L'Union européenne, acteur maritime international : un statut à définir », *Annuaire du droit de la mer*, Tome XI, 2006, p. 195-218.

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup>, alinéa 3, TUE.

<sup>3</sup> Parmi ces personnalités, on peut citer : Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer...

<sup>4</sup> Article 2 TUE : *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.*

<sup>5</sup> Communication conjointe de la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Gouvernance internationale des océans : un programme pour l'avenir de nos océans*, JOIN (2016) 49 final, 10 novembre 2016, 19 p., spec. p. 5.



d'un accord international relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité<sup>6</sup> marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (II).

## I. LA CONTRIBUTION DE L'UNION EUROPÉENNE À L'ÉMERGENCE D'UN CORPUS DE PRINCIPES INTERNATIONAUX

L'Union européenne est active sur la scène internationale, au niveau multilatéral, afin de contribuer à la définition des grands principes internationaux de gestion durable des océans (A), principes mis en application et précisés au niveau régional (B).

### A. DES PRINCIPES INTERNATIONAUX DÉFINIS DANS UN CADRE GLOBAL

Il importe tout d'abord de rappeler que l'Union européenne est la seule organisation internationale partie à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)<sup>7</sup>, dont l'article 192 exige des Parties qu'elles protègent et préservent le milieu marin. L'Union a signé cette Convention le 7 décembre 1984 et y a formellement adhéré le 1<sup>er</sup> avril 1998<sup>8</sup>. Dans son prolongement, l'Union est partie aux accords de mise en œuvre de cette Convention, qu'il s'agisse de l'Accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la Partie XI<sup>9</sup> ou de l'Accord du 4 août 1995 relatif à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs<sup>10</sup>. Ces deux Accords imposent également aux Parties de protéger le

**6** Par diversité biologique, nous retiendrons la définition donnée par l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique, *RTNU* vol. 1760, p. 79 : « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ».

**7** Signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994, *RTNU*, vol. 1833, n° 31363.

**8** Décision du Conseil (98/392/CE) du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'Accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite Convention, *JOCE* n° L 179 du 23 juin 1998, p. 1.

**9** Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, signé à New-York le 28 juillet 1994, *RTNU* vol. 1836, p. 3.

**10** Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, signé à New-York le 4 août 1995, *RTNU*, vol. 2167, p. 3.

Pour ce qui concerne l'UE, voir la décision du Conseil (98/414/CE) du 8 juin 1998 relative à la ratification par la Communauté européenne de l'accord aux fins de l'application des dispositions de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent

milieu marin. Plus précisément, l'Accord de 1995 repose sur l'approche de précaution et l'approche écosystémique, qualifiées de véritables principes généraux<sup>11</sup>.

L'Union est en outre partie à un certain nombre de conventions internationales dont l'impact sur le milieu marin est évident. Parmi elles, retiennent plus particulièrement l'attention la Convention sur la diversité biologique, dont l'objectif premier est la conservation de la diversité biologique, y compris marine et l'utilisation durable de ses éléments<sup>12</sup>, et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques par laquelle les Parties s'engagent à soutenir la conservation et le renforcement des puits et réservoirs de tous les gaz à effet de serre y compris les écosystèmes côtiers et marins<sup>13</sup>.

Tous ces accords constituent des accords mixtes. L'Union y est partie aux côtés de ses États membres, dans la limite de ses compétences<sup>14</sup>. Cette situation n'est pas aisée à gérer et nécessite des efforts de coordination entre l'Union et ses États membres, tout particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement, domaine dans lequel l'Union dispose d'une compétence partagée avec ses États membres<sup>15</sup>. Ce délicat exercice<sup>16</sup> n'empêche pas l'Union de concourir à la définition d'un ensemble de principes internationaux d'action qui doivent orienter toute gestion durable des océans, qu'il s'agisse de principes généraux de bonne gouvernance

---

tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, *JOCE* n° L 189 du 3 juillet 1998, p. 14.

Cet Accord est entré en vigueur le 11 décembre 2001.

**11** Article 5 de l'Accord du 4 août 1995.

**12** Article 1<sup>er</sup> de la Convention sur la diversité biologique, signée à Rio le 5 juin 1992, précitée.

L'article 22-2 de la Convention sur la diversité biologique stipule : *Les Parties contractantes appliquent la présente Convention, en ce qui concerne le milieu marin, conformément aux droits et obligations des États découlant du droit de la mer.*

**13** Article 4-1 d) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, RTNU vol. 1771, p. 107.

**14** Voir notamment les déclarations faites par l'Union lors de la signature puis lors du dépôt de l'instrument formel d'adhésion à la CNUDM. Dans ces déclarations, l'Union rappelle sa compétence exclusive dans le domaine de la gestion et de la conservation des ressources biologiques marines, dans celui de la politique douanière et commerciale et sa compétence partagée en matière de protection de l'environnement marin et de la pêche pour ce qui concerne la recherche, le développement technologique et la coopération au développement. Pour ce qui concerne les dispositions relatives au transport maritime, à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution marine, l'Union détient « une compétence exclusive seulement dans la mesure où la CNUDM affecte des règles européennes existantes » : déclarations faites par la Communauté européenne conformément à l'annexe IX de la CNUDM, lors de la signature de la Convention le 7 décembre 1984 et lors de la confirmation formelle, le 1<sup>er</sup> avril 1998.

**15** Article 4-2-e) TFUE.

**16** Sur ce point complexe de la mise en œuvre respective des compétences entre l'Union et ses États membres, voir CJUE, grande chambre, 20 novembre 2018, Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-626/15 et C-659/16.



(ouverture, participation, responsabilité, efficacité, cohérence)<sup>17</sup> ou de principes environnementaux (approche écosystémique, approche de précaution, principe du pollueur-payeur...). Au fil des années, tout un réseau d'accords multilatéraux s'est ainsi tissé, qui irrigue le cadre maritime régional au sein duquel l'Union est tout aussi active.

## B. DES PRINCIPES INTERNATIONAUX MIS EN ŒUVRE DANS UN CADRE RÉGIONAL

Au niveau régional, l'UE manifeste tout spécifiquement sa présence dans les domaines de la gestion des pêcheries (1) et environnemental (2) à travers sa participation à un ensemble d'accords, véritables vecteurs de propagation de principes qui dessinent les prémices de la gestion durable des océans.

### 1. Les accords de pêche conclus par l'Union européenne

Les accords de pêche<sup>18</sup> sont conclus par l'UE, tout d'abord sur une base bilatérale afin de permettre aux pêcheurs européens d'accéder aux ressources biologiques marines des eaux sous souveraineté ou juridiction d'États tiers. Ces accords – dits « nordiques »<sup>19</sup> – peuvent prévoir des échanges d'accès aux zones de pêche respectives des États tiers et de l'UE, pour gérer des stocks partagés. Les accords bilatéraux de pêche peuvent aussi garantir l'accès des navires européens aux eaux d'un État tiers en échange d'une contribution financière émanant de l'Union et des armateurs, versée à cet État<sup>20</sup>. Désormais connus sous l'appellation « accords de partenariat de pêche durable » (APPD), ils prévoient qu'une partie de la contribution financière versée à l'État partenaire soit consacrée à la gestion durable du secteur de la pêche dans cet État<sup>21</sup>.

Outre les accords bilatéraux de pêche, l'UE est présente sur la scène internationale par le biais de sa participation à une quinzaine d'organisations régionales de ges-

<sup>17</sup> Voir Commission européenne, *Gouvernance européenne – Un Livre blanc*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001, 40 p.

<sup>18</sup> Voir la Communication de la Commission du 13 juillet 2011 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche, COM(2011) 424 final, 18 p.

<sup>19</sup> De tels accords sont conclus avec l'Islande, la Norvège, le Groenland.

<sup>20</sup> Voir la Communication de la Commission du 23 décembre 2002, relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers, COM(2002) 637 final, 12 p.

<sup>21</sup> Ces accords lient l'UE à une quinzaine d'États tiers. L'UE estime que sur une contribution financière annuelle de l'UE et des armateurs européens de 180 millions d'Euros, 30 millions d'Euros sont investis dans la gouvernance de la pêche dans les pays partenaires. Source : Commission européenne, *Les accords de partenariat de l'UE dans le domaine de la pêche durable (APPD)*, Office des publications de l'Union européenne, 2017, 12 p., p. 6.

tion de la pêche (ORGP)<sup>22</sup>. Les ORGP ont pour mission de gérer les ressources biologiques marines dans une région marine déterminée ou les espèces hautement migratoires, tel le thon. L'UE est active au sein de ces ORGP : elle contribue à leur financement et prend part à la prise de décision pour ce qui concerne tant la gestion durable des stocks que la lutte contre la pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN).

Longtemps limitées à une coopération internationale dont l'efficacité laissait parfois à désirer, les ORGP ont vu leur rôle s'affermir avec l'adoption, en 1995, de l'Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, évoqué plus haut. Cet Accord, outre le rappel des grands principes de gestion des pêcheries (approche écosystémique, approche de précaution), permet d'exclure de la zone de compétence d'une ORGP, les navires de pêche battant pavillon d'un État non partie à l'ORGP. L'ORGP peut aussi instaurer un contrôle de l'ensemble des navires de pêche dans sa zone de compétence, y compris des navires battant pavillon d'un État non Partie à l'ORGP, dès lors que cet État est Partie à l'Accord de 1995.

Que ce soit par le biais d'accords bilatéraux ou des ORGP, l'UE promeut les principes inhérents à toute gouvernance durable des océans, fondements également de la politique commune des pêches (PCP), initiée par l'UE à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>23</sup> qu'il s'agisse de la gestion responsable des stocks (approche de précaution, approche écosystémique) ou des principes généraux de gouvernance évoqués plus haut telles la transparence (le contenu des accords est public) et la participation (la contribution des armateurs à la pêche occupe une place de plus en plus importante dans le financement des accords bilatéraux de pêche).

La portée de l'action européenne au sein de ces différents accords de pêche est d'autant plus grande que l'UE dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP (article 3-1.d) TFUE). Dans ce domaine, en principe<sup>24</sup>, elle seule peut intervenir sur la scène internationale, ses États membres n'étant Parties à ces accords qu'au

---

<sup>22</sup> Parmi elles on peut citer : l'OPANO, la CICTA, la CCAMLR, la CPANE, l'OCSAN, la CGPM, la CTOI, l'OPASE...

<sup>23</sup> Le premier règlement européen relatif à la gestion des stocks halieutiques fut adopté en 1983 : règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, *JOCE* n° L 24 du 27 janvier 1983, p. 1. Aujourd'hui est applicable le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, *JOUE* n° L 354 du 28 décembre 2013, p. 22.

<sup>24</sup> Dans un arrêt rendu en grande chambre en 2018, la CJUE a fourni d'importantes précisions relatives à l'intervention des États membres au sein de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique : CJUE, grande chambre, 20 novembre 2018, Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-626/15 et C-659/16.



titre des territoires d'outre-mer concernés par ces derniers, entretenant avec les États membres de l'Union des relations particulières<sup>25</sup>.

## 2. La participation de l'UE aux conventions sur les mers régionales

L'UE est partie aux conventions sur les mers régionales qui bordent les côtes de ses États membres : la Convention visant la protection de la mer Baltique signée à Helsinki le 9 avril 1992 (Convention Helcom)<sup>26</sup>, la Convention pour la protection de l'environnement de l'Atlantique du Nord-Est signée à Paris le 22 septembre 1992 (Convention OSPAR)<sup>27</sup>, la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée signée à Barcelone le 16 février 1976<sup>28</sup>. À la différence des conventions traitant de la conservation des ressources biologiques marines, l'UE participe à ces conventions aux côtés de ses États membres<sup>29</sup>, dès lors qu'elle partage avec ces derniers la compétence pour agir dans le domaine de l'environnement.

Cette situation n'empêche pas l'Union de jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre des principes environnementaux sur lesquels reposent ces conventions : approche écosystémique<sup>30</sup>, principe de précaution<sup>31</sup>, principe du pollueur-payeur<sup>32</sup>. L'UE promeut ainsi au niveau international les grands principes qui fondent sa politique environnementale, conformément à l'article 191 TFUE : *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.*

<sup>25</sup> Voir article 52 TUE et la quatrième partie du TFUE, *Association des pays et territoires d'Outre-Mer*. Ainsi, aux côtés de l'UE, la France est partie à l'organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) au titre de Saint-Pierre et Miquelon.

<sup>26</sup> L'UE y a adhéré le 20 septembre 1994.

<sup>27</sup> L'UE y a adhéré le 5 novembre 1997.

<sup>28</sup> La Convention de Barcelone est complétée par un certain nombre de protocoles qui la précisent dans des domaines. L'UE y a adhéré le 25 juillet 1977.

<sup>29</sup> L'UE est partie à la Convention HELCOM aux côtés de ses États membres : Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Suède. Autre Partie contractante : Russie.

L'UE est partie à la Convention OSPAR aux côtés de ses États membres : Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Royaume-Uni. Autres Parties contractantes : Islande, Norvège, Suisse.

L'UE est partie à la Convention de Barcelone, aux côtés de ses États membres : Chypre, Croatie, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Slovaquie. Autres Parties contractantes : Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Égypte, Israël, Liban, Libye, Maroc, Monaco, Monténégro, République arabe Syrienne, Tunisie, Turquie.

<sup>30</sup> Article 15 de la Convention HELCOM, article 2-1.a) de la Convention OSPAR, article 10 de la Convention de Barcelone.

<sup>31</sup> Article 3-2 de la Convention HELCOM ; article 2-2 de la Convention OSPAR ; article 4-3 a) de la Convention de Barcelone.

<sup>32</sup> Article 3-4 de la Convention HELCOM ; article 2-2.b) de la Convention OSPAR ; article 4-3 b) de la Convention de Barcelone.

L'action européenne, d'une part, traduit la mise en œuvre de ces principes et, d'autre part, influence clairement l'action internationale. En témoigne la directive-cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM), pilier environnemental de la politique maritime européenne intégrée, adoptée en 2008<sup>33</sup>. Cette directive vise la réalisation ou le maintien du bon état écologique du milieu marin, d'ici 2020<sup>34</sup>. Afin de satisfaire cet objectif, la directive insiste sur la coopération régionale entre États membres ou entre États membres et États tiers, notamment au sein des conventions sur les mers régionales<sup>35</sup>.

Parvenir au bon état écologique et environnemental du milieu marin constitue aussi l'objectif premier de la Convention HELCOM comme le révèle la lecture du plan d'action pour la mer Baltique adopté le 15 novembre 2007, quelques mois avant la DCSMM. L'adoption de la directive européenne a permis de renforcer la coopération dans cette région. Toujours au niveau régional, les Parties contractantes à la Convention OSPAR ont adopté en 2010 une stratégie pour le milieu marin de l'Atlantique du Nord-est<sup>36</sup>, en vertu de laquelle la Commission OSPAR constitue la « plateforme principale permettant de coordonner leurs travaux de mise en œuvre de la directive-cadre "stratégie pour le milieu marin" dans l'Atlantique du Nord-Est ». La Stratégie pour le milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est doit faciliter la réalisation et l'évaluation des avancées « dans le sens du bon état écologique telles que déterminées dans la DCSMM ». Cette notion de « bon état écologique » se trouve également au cœur de l'approche écosystémique développée en Méditerranée par la Convention de Barcelone, tout particulièrement depuis l'adoption par ses Parties contractantes, en décembre 2013 de la décision relative à l'approche écosystémique comportant l'adoption des définitions du « bon état écologique »<sup>37</sup>. Cette décision relève l'importance de la coopération avec « les autres processus régionaux et mondiaux, en particulier la stratégie commune de mise en œuvre de la DCSMM de l'Union européenne »<sup>38</sup>.

Une réelle synergie s'instaure entre les différents acteurs régionaux de gestion et de conservation du milieu marin. Cette synergie dessine une gouvernance régionale des mers basée à la fois sur des principes et des objectifs communs, au sein de laquelle l'Union européenne, source d'inspiration et garante de sa bonne mise en

---

**33** Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin), *JOUE* n° L 164 du 25 juin 2008, p. 19.

**34** Article 1<sup>er</sup> de la directive. Le bon état écologique se définissant comme : *l'état écologique des eaux marines tel que celles-ci conservent la diversité écologique et le dynamisme d'océans et de mers qui soient propres, en bon état sanitaire et productifs dans le cadre de leurs conditions intrinsèques, et que l'utilisation du milieu marin soit durable, sauvegardant ainsi le potentiel de celui-ci aux fins des utilisations et activités des générations actuelles et à venir* (article 3-5).

**35** Article 6 de la Directive 2008/56/CE.

**36** Accord OSPAR 201063.

**37** Décision IG.21/3.

**38** Point 8 de la Décision IG.21/3.



œuvre au sein de ses États membres<sup>39</sup>, joue un rôle moteur, comme le montrent les négociations relatives à l'adoption d'un accord international portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones au-delà de la juridiction nationale<sup>40</sup>.

## II. LA CONTRIBUTION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA MISE EN COHÉRENCE DES PRINCIPES INTERNATIONAUX : VERS UN ACCORD INTERNATIONAL SUR LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE

La gouvernance mondiale des océans se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins compte tenu des défis auxquels elle doit faire face, parmi lesquels, en tout premier lieu, celui de la conservation de la biodiversité marine au-delà des zones sous juridiction nationale. Les négociations en vue d'élaborer un accord international global sur cette question (négociations dites BBNJ<sup>41</sup>) sont issues d'un processus évolutif, dans lequel l'UE a toute sa place (A). Au-delà du processus lui-même, il est maintenant attendu de l'UE qu'elle démontre sa capacité à fédérer ses États membres afin de consacrer sa force de proposition tout au long des négociations, ouvertes en septembre 2018 (B).

### A. LA DYNAMIQUE EUROPÉENNE EN FAVEUR D'UN ACCORD INTERNATIONAL

L'évocation du cadre tant international que régional de gouvernance mondiale des océans met en lumière sa réelle fragmentation<sup>42</sup>. Nous avons évoqué les actions menées par les organisations régionales de gestion de la pêche dans une zone bien définie et/ou intéressant des ressources biologiques marines bien déterminées. A

<sup>39</sup> La Cour de justice de l'Union européenne est notamment garante de l'application effective du droit international, source du droit de l'UE, dans tous les États membres. Sur ce point, voir A. Cudennec, « L'Union européenne sur la scène internationale : quel impact sur le dialogue des juges », in *La concurrence des juges en Europe – Le dialogue des juges en question(s)*, Les actes de la Revue du droit de l'Union européenne, Dir. P.Y Monjal, P. Jan, C. Gestot, Ed. Clément Juglart, 2018, 524 p., p. 247-258.

<sup>40</sup> L'UE et ses États membres ont précisé dès 2016 que la notion de « zones au-delà de la juridiction nationale » doit s'entendre comme la haute mer et la Zone, *Written submission of the EU and its Member States* – 5 December 2016, *Cross-cutting issues*, p. 3.

<sup>41</sup> Dans un souci de lisibilité, nous évoquerons les négociations visant à l'adoption d'un instrument international portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale sous l'expression « négociations BBNJ », reprenant ainsi le sigle anglo-saxon : « Biodiversity Beyond National Jurisdiction ».

<sup>42</sup> Sur la question de la fragmentation, voir A. F. Barros-Platau, S. Maljean-Dubois, chapitre 2 : « La gouvernance globale de la biodiversité en haute mer. Enjeux juridiques de fragmentation et défragmentation », in D. Compagnon, E. Rodary (dir.), *Les politiques de biodiversité*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2017, 256 p., p. 49-66.

aussi été rappelée la mise en œuvre des grands principes environnementaux par les conventions sur les mers régionales<sup>43</sup>. Ces différents accords internationaux ont vocation, chacun dans sa zone de compétences, à protéger la biodiversité marine – ou certains de ses éléments – de manière avant tout sectorielle. Dans ce contexte, de nombreux éléments de la biodiversité marine, au-delà des zones sous juridiction nationale<sup>44</sup>, échappent à toute réglementation. Ils peuvent être dégradés, pillés en toute liberté.

Dès lors, face aux menaces qui pèsent sur la biodiversité, il est urgent d'agir et en premier lieu d'envisager l'harmonisation des actions menées par toutes ces instances internationales. Cette harmonisation a tout d'abord pris la forme d'accords de coopération conclus entre les organisations existantes évoquées plus haut<sup>45</sup>. Mais il est apparu nécessaire, au début des années 2000 d'aller plus loin et de réfléchir à un instrument international juridiquement contraignant qui mettrait en cohérence toutes les actions déjà menées et, au-delà, instituerait un système garant de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine de manière globale.

La démarche en faveur d'un tel accord a été initiée en 2004 avec la création, par l'Assemblée générale des Nations Unies, d'un groupe de travail, chargé d'étudier *les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale*<sup>46</sup>. Ce groupe de travail a eu pour mission d'identifier les questions clés liées à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale. En juin 2015, l'Assemblée générale constitue un comité préparatoire chargé de lui présenter *des recommandations de fond sur les éléments d'un projet d'instrument international juridiquement contraignant* portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (ci-après le comité préparatoire)<sup>47</sup>. Elle décide enfin, le 24 décembre 2017, de convoquer une conférence intergouvernementale (CIG) chargée d'examiner les recommandations de ce comité. Cette conférence débute

---

<sup>43</sup> L'analyse portant sur la position de l'UE sur la scène internationale, nous n'évoquerons pas l'action, pourtant importante de l'OMI en faveur de la conservation de la biodiversité marine par le biais notamment de l'institution de zones maritimes particulièrement vulnérables (ZMPV) : en effet, l'UE n'est pas membre de l'OMI, les statuts de cette organisation limitant le statut de Partie aux États.

<sup>44</sup> La haute mer représente plus de 60 % des océans : voir *Impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes*, rapport d'expertise scientifique collective CNRS, Ifremer, juin 2014, 939 p., p.64

<sup>45</sup> Voir par exemple, le mémorandum d'entente signé en 2008 entre la Commission OSPAR et la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE).

<sup>46</sup> Résolution A/RES/59/24, Assemblée générale des Nations Unies, *Les océans et le droit de la mer*, point 73.

<sup>47</sup> Résolution A/RES/69/292, Assemblée générale des Nations Unies, *Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale*, pt 1.a).



ses travaux en septembre 2018. On peut souligner – regretter – la longueur de la démarche, qui ne devrait aboutir, au mieux, qu'en 2020 avec l'adoption de l'accord final.

La CNUDM constituant « le cadre juridique dans lequel doivent être entreprises toutes les activités intéressant les mers et les océans »<sup>48</sup>, l'instrument juridique envisagé sera « interprété et appliqué dans le contexte de la Convention et de manière compatible avec celle-ci ». Nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM, au même titre que l'Accord 1994 relatif à l'application de la Partie XI<sup>49</sup> ou l'Accord de 1995 relatif à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs<sup>50</sup>, il devra en respecter les principes et règles. Pour l'UE, cette référence à la CNUDM ne doit toutefois pas empêcher des États tiers à cette convention de participer aux négociations et d'être Parties à l'accord final<sup>51</sup>.

Cet accord sera un accord mixte, l'UE pourra y être Partie aux côtés de ses États membres, dans la limite de ses compétences. Par conséquent, l'Union participe aux négociations en coordonnant sa position avec celle de ses États membres. En attestent différents textes, soumis en amont de l'ouverture de la CIG « par l'UE et ses États membres », d'un commun accord sur les différents volets des négociations<sup>52</sup>. Dès 2016, l'UE et ses États membres placent les négociations dans le respect de différents principes et approches<sup>53</sup>, d'une part environnementaux<sup>54</sup> et, d'autre part, inhérents à toute gouvernance : coopération et coordination internationale, transparence et accès du public à l'information. Enfin, en 2018, le Conseil autorise l'ouverture des négociations, au nom de l'Union, en vue de l'élaboration d'un accord final qui devrait porter sur quatre principales questions identifiées dès 2011 au sein des Nations unies : le statut des ressources génétiques marines, y compris celles liées au partage des bénéfices, les outils de gestion par zone, dont les aires

<sup>48</sup> Résolution A/RES/59/24 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 17 novembre 2004, précitée.

<sup>49</sup> Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, signé à New-York le 28 juillet 1994, précité.

<sup>50</sup> Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, signé à New-York le 4 août 1995, précité.

<sup>51</sup> *Written submission of the EU and its Member States* – 5 December 2016, *Cross-cutting issues*, précité, p. 4.

<sup>52</sup> *Written submission of the EU and its Member States* – 25 July 2016.

*Written submission of the EU and its Member States* – 5 December 2016, *Cross-cutting issues*.

*Written submission of the EU and its Member States* – 22 February 2017, *Marine genetic resources, including the question on the sharing of benefits*.

<sup>53</sup> *Written submission of the EU and its Member States* – 25 July 2016, précité, p. 2.

<sup>54</sup> Protection et préservation de l'environnement marin et de sa biodiversité, utilisation durable de la biodiversité marine, approche écosystémique, approche scientifique, approche de précaution, principe du pollueur-payeur.

marines protégées, les études d'impact sur l'environnement, le renforcement des capacités et du transfert de techniques marines.

Sur toutes ces questions, l'Union porte la voix de ses États membres.

## B. L'UE VECTEUR D'UNE POSITION COMMUNE EUROPÉENNE

L'analyse des premières sessions des négociations confirme la volonté de l'UE et de ses États membres d'aboutir à un accord final respectueux de la gouvernance mondiale déjà établie (1) et de la liberté des parties contractantes (2)

### 1. Pour un accord global, encadré par la gouvernance mondiale existante

Du fait des travaux et réflexions fournis par les instances internationales existantes, l'UE souligne la nécessité pour les négociations de se nourrir de leur l'expertise, tout particulièrement pour ce qui concerne le volet portant sur les outils de gestion par zone (a) et celui de l'évaluation des impacts sur l'environnement (b).

*a. Un accord fondé sur les outils existants de gestion par zone, y compris des aires marines protégées*

La gestion par zone, notamment par le biais des aires marines protégées (AMP) forme un outil précieux de protection du milieu marin, largement développé par l'UE, à l'origine du réseau écologique européen, Natura 2000, constitué de zones spéciales de conservation et de protection d'habitats et d'espèces protégés<sup>55</sup>. Ce réseau forme l'un des éléments-clés devant garantir le bon état écologique du milieu marin, objectif premier de la stratégie européenne pour le milieu marin<sup>56</sup>. Au-delà du zonage environnemental, l'UE a défini en 2014 un cadre pour la planification de l'espace maritime<sup>57</sup> qui exige des États membres qu'ils analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Voir la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOCE* n° L 206 du 22 juillet 1992, p. 7.

<sup>56</sup> Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin), précitée.

<sup>57</sup> Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, *JOUE* n° L 257 du 28 août 2014, p. 135.

<sup>58</sup> Article 3-2 de la directive 2014/89/UE, précitée. Voir A. Cudennec, « Le cadre européen de la planification de l'espace maritime – Illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle », in N. Boillet (dir.), *L'aménagement du territoire maritime*, Collection La mer, Ed. Pedone, 2015, 421 p., p. 89-104.



Initialement développés dans les eaux sous juridiction nationale, les outils de gestion par zone constituent également des moyens d'action privilégiés, au service de la conservation de la biodiversité en dehors de ces eaux<sup>59</sup>. En toute logique, le zonage, notamment environnemental avec les AMP, devrait demeurer un outil privilégié de conservation de la biodiversité marine, d'où l'intérêt des négociations BBNJ pour cette question.

L'UE<sup>60</sup> souligne que toutes les activités menées dans les AMP devraient éviter ou limiter leur impact sur la biodiversité, les AMP étant créées et gérées conformément aux grands principes environnementaux<sup>61</sup>. Étant donné le nombre et la variété des zones existantes – aires marines protégées, zones maritimes particulièrement vulnérables, zones témoins de préservation dans la Zone, ... – il serait capital d'harmoniser les procédures de création et de gestion des outils de gestion par zone. Les négociations devraient essentiellement porter sur les critères, les éléments à prendre en considération – notamment les intérêts des États côtiers et de la société civile<sup>62</sup> – pour identifier et désigner les AMP<sup>63</sup>.

Chaque zone devrait être dotée d'un plan de gestion et l'efficacité des mesures prises devrait être évaluée, sachant que les Parties pourront instituer des mesures plus protectrices que celles définies par l'accord final. L'Union européenne préconise

**59** Voir notamment la Recommandation 2003/3 OSPAR concernant un réseau de zones marines protégées. La Commission OSPAR a créé sept aires marines protégées en haute mer. On peut également citer les zones maritimes particulièrement vulnérables instituées par l'Organisation maritime internationale (OMI). Les ZMPV (ou PSSA : *Particular Sensitive Sea Area*) se définissent comme des zones qui, en raison de [leurs] caractéristiques écologiques, socio-économiques ou scientifiques et de [leur] éventuelle vulnérabilité aux dommages causés par les activités des transports maritimes internationaux, devrai[en]t bénéficier d'une protection particulière, par le biais de mesures prises par l'OMI : Point 1.2, résolution A. 982 (24) adoptée par l'Assemblée de l'OMI, le 1<sup>er</sup> décembre 2005, *Directives révisées pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables*.

L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) peut également utiliser le zonage afin de préserver le milieu marin des activités d'exploration et d'exploitation de la Zone. Enfin, les ORGP peuvent définir des zones de limitation voire d'interdiction de pêche pour préserver des espèces menacées de surexploitation.

**60** Lorsque nous évoquons la position de l'UE dans le cadre des négociations BBNJ, il faut entendre la position commune adoptée par l'UE et ses États membres.

**61** Meilleures données scientifiques disponibles, principe de précaution, approche écosystémique : *Written submission of the EU and its Member States* – 25 July 2016, précitée, p. 4.

**62** *Written submission of the EU and its Member States* – 25 July 2016, précitée, p. 4.

**63** Parmi ces critères d'identification, le comité préparatoire retient : le caractère unique de l'AMP, sa rareté, son importance particulière pour les stades du cycle de vie des espèces, sa vulnérabilité, sa fragilité, sa productivité écologique... Le rôle des États côtiers pour établir ces critères est mis en exergue : Rapport du Comité préparatoire créé par la Résolution 69/292 de l'Assemblée générale, A/AC.284/2017/PC.4/2.

Parmi les éléments de désignation de l'AMP, on peut citer : sa désignation géographique ou spatiale, les menaces ou vulnérabilité et valeur, les facteurs écologiques liés aux critères d'identification...

que l'évaluation soit faite par l'organe technique de l'accord et rappelle que les mesures adoptées pour la haute mer devront respecter les droits souverains de l'État côtier sur son plateau continental étendu<sup>64</sup>.

L'ensemble des Parties aux négociations BBNJ reconnaît l'expertise existante à travers les océans pour gérer la biodiversité marine par le biais des outils de gestion par zone. C'est pourquoi, il existe un réel consensus sur la nécessité de consulter les organes mondiaux et régionaux intéressés. L'action développée par l'organisation issue des négociations devant s'articuler avec celle déjà menée par les institutions existantes, l'accord final aurait avant tout pour objet de mettre en cohérence les outils existants de gestion par zone et de créer et gérer un réseau écologique global d'AMP. Pour l'UE, l'organe chargé de gérer cet accord n'aurait pas pour mission d'établir ni de gérer de nouvelles AMP. Cette mission demeurerait de la compétence des États parties à l'accord<sup>65</sup>.

#### *b. Un accord qui renforce les études d'impact sur l'environnement*

À l'instar des outils de gestion par zone, les études d'impact sur l'environnement<sup>66</sup> constituent des instruments fondamentaux de la protection de l'environnement, largement utilisés par l'UE<sup>67</sup>. Pour ce qui concerne plus spécifiquement le milieu marin, la directive *Stratégie pour le milieu marin*<sup>68</sup>, met en exergue le caractère primordial de l'évaluation d'impact sur l'environnement, nécessaire à tous les stades d'action. Avant d'adopter toute mesure visant à parvenir au bon état écologique du milieu marin, les États membres doivent procéder à l'évaluation initiale de leurs eaux marines<sup>69</sup>. C'est sur la base de cette évaluation initiale que les États définissent les caractéristiques correspondant au bon état écologique, les objectifs environnementaux à satisfaire afin d'y parvenir<sup>70</sup> et les programmes de surveillance permettant d'évaluer en permanence l'état écologique de leurs eaux marines. Les évaluations exigées par la directive *Stratégie pour le milieu marin* doivent tenir compte et s'articuler avec les évaluations prévues par d'autres instruments

---

<sup>64</sup> *Written submission of the EU and its Member States* – 5 December 2016, *Cross-cutting issues*, p. 3.

<sup>65</sup> *Written submission of the EU and its Member States* – 25 July 2016, précitée, p. 5.

<sup>66</sup> Par études d'impact sur l'environnement, il faut ici entendre les études menées au niveau des programmes (évaluation stratégique environnementale) et des projets (étude d'impact environnemental au sens strict).

<sup>67</sup> Voir notamment la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *JOUE* n° L 26 du 28 janvier 2012, p. 1. Directive modifiée notamment par la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, *JOUE* n° L 124 du 25 avril 2014, p. 1.

<sup>68</sup> Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre Stratégie pour le milieu marin), précitée.

<sup>69</sup> Article 8 de la DCSMM.

<sup>70</sup> Article 10 de la DCSMM.



européens tels que la directive Habitats<sup>71</sup>, à l'origine du réseau écologique européen Natura 2000.

Au-delà du cadre européen, les études d'impact constituent des outils largement utilisés dans de nombreuses enceintes internationales telles les commissions régionales des pêches ou les commissions sur les mers régionales. Aussi, compte tenu, là encore, de l'importance et de la variété de ces outils, les négociations BBNJ s'y intéressent de près, en vue d'en améliorer l'efficacité.

Les négociations BBNJ se situent plus précisément dans le cadre de la partie XII de la CNUDM qui consacre sa section 4 à la surveillance continue et à l'évaluation écologique. En vertu de l'article 206 de cette Convention, « lorsque des États ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur ce milieu ». Outre la CNUDM, l'UE insiste sur la prise en considération par l'accord final des principes et instruments juridiques internationaux existants tels les principes issus de la Déclaration de Rio ou encore de la Convention sur la diversité biologique<sup>72</sup>.

En réalité, l'UE est singulièrement préoccupée par l'absence de procédure globale qui assurerait la mise en œuvre satisfaisante de la CNUDM. De plus il lui paraît difficile d'évaluer les effets cumulatifs potentiels de toutes les activités menées hors des zones sous juridiction nationale. C'est pourquoi, afin de privilégier une démarche holistique, l'UE préconise la définition de principes qui guideraient les évaluations environnementales<sup>73</sup> et de critères qui cerneraient les activités à évaluer ainsi que les informations contenues dans les rapports d'évaluation<sup>74</sup>. Les États côtiers en premier lieu impactés par les activités menées dans les zones au-delà de leur juridiction nationale, devraient être consultés et leurs préoccupations prises en compte.

<sup>71</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, précitée.

<sup>72</sup> *Written submission of the EU and its Member States* – 25 July 2016, précitée, p. 7.

<sup>73</sup> L'UE évoque le principe « pas de perte nette (*no net loss*) de la biodiversité ou de la hiérarchie de l'atténuation (*mitigation hierarchy*), l'approche écosystémique ou le principe de précaution.

<sup>74</sup> L'UE rejoint ici le comité préparatoire pour demander que les rapports d'impact comportent la description des activités à évaluer et des mesures visant à éviter ou réduire la pollution. En effet, le comité préparatoire préconise d'harmoniser les procédures et les informations données par les rapports d'impacts. Parmi les procédures, on peut citer : les vérifications préliminaires, la délimitation du champ d'évaluation, l'information et la consultation du public, la publication et la diffusion des rapports, l'accès à l'information. Les informations données par les rapports d'étude d'impact comprendraient notamment : la description des activités envisagées, les alternatives aux activités envisagées (y compris les alternatives consistant à ne rien faire), les effets potentiels des activités envisagées sur le milieu marin : Rapport du Comité préparatoire créé par la Résolution 69/292 de l'Assemblée générale, A/AC.284/2017/PC.4/2.

Les Parties à l'accord final devraient s'assurer que les évaluations d'impact sur l'environnement ainsi que les stratégies d'impact sur l'environnement respectent ces principes, critères, procédures harmonisées. Conformément au principe de diligence requise énoncé à l'article 204 CNUDM, elles devraient surveiller les effets des activités menées après études d'impact. Enfin, conformément au principe de transparence, les rapports d'évaluation d'impact sur l'environnement devraient être accessibles au public.

## 2. Pour un accord global garant de la liberté des Parties contractantes

L'UE est particulièrement soucieuse de préserver la liberté de ses États membres sur les questions des ressources génétiques marines, y compris celles liées au partage des bénéfices (a) et du renforcement des capacités et du transfert des technologies (b), questions, il est vrai, très liées entre elles.

### *a. L'encadrement limité de l'accès et de l'exploitation des ressources génétiques marines*

Évoquer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine au-delà des zones sous juridiction nationale amène tout naturellement à se préoccuper des ressources génétiques marines surtout lorsque l'on sait que « les grandes profondeurs représentent le plus grand réservoir de ressources génétiques »<sup>75</sup>. Ces ressources, soumises à fortes pressions, à des températures extrêmes, présentent un intérêt capital pour la recherche et pour l'industrie. Or, ces richesses sont grandement menacées par l'exploitation envisagée des grands fonds marins : « Toutes les expériences menées sur les nodules concluent ainsi à une diminution immédiate et significative de la biodiversité dans le sillon de dragage »<sup>76</sup>.

Outre les ressources des grands fonds marins, l'ensemble des ressources génétiques situées au-delà des zones sous juridiction nationale, ne disposant d'aucun statut juridique dédié, constituent aujourd'hui des *res nullius*, attirant la convoitise de grands groupes industriels qui n'hésitent pas à déposer des brevets sur elles. Dès lors, afin de préserver ces ressources, certains États souhaiteraient leur octroyer le statut de patrimoine commun de l'humanité, au même titre que les ressources minérales des grands fonds marins. Bénéficiant d'un tel statut, les ressources génétiques marines devraient alors faire l'objet d'un partage équitable, tenant compte tout spécialement des intérêts des pays en développement<sup>77</sup>. Face à ces prises de position, l'UE défend une approche pragmatique de la question, estimant que les négociations ne devraient pas dépendre de la détermination du statut juridique des

---

<sup>75</sup> *Impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes*, rapport d'expertise scientifique collective CNRS, Ifremer, juin 2014, précité, p. 683.

<sup>76</sup> *Impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes*, rapport d'expertise scientifique collective CNRS, Ifremer, juin 2014, précité, p. 616.

<sup>77</sup> Voir la position de l'Afrique du Sud, du Pérou, ou encore de l'Alliance des petits États insulaires.



ressources génétiques marines<sup>78</sup>. Il ne doit pas être nécessaire de subordonner les négociations sur le partage des bénéfices à la définition d'un tel statut.

Concrètement, l'UE désire limiter la portée de l'accord global qui ne devrait traiter des ressources halieutiques que sous l'angle de la recherche sur leurs propriétés génétiques, afin de respecter les compétences des organismes existants, les ORGP, chargées de gérer ces ressources en haute mer. L'UE<sup>79</sup> ne souhaite pas non plus inclure les produits dérivés dans l'accord final et, soutenue par le Japon, les États-Unis, la Russie et la Chine<sup>80</sup>, estime que la question des droits de propriété intellectuelle sur les ressources génétiques marines ne doit pas entrer dans le champ des négociations, cette question étant traitée dans d'autres enceintes internationales telles l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). On le voit, les grandes puissances industrielles apparaissent soucieuses de limiter la portée de l'accord final.

L'Union prône également le libre accès aux ressources génétiques marines<sup>81</sup>, conformément à la CNUDM et plus précisément à ses dispositions relatives à la protection et préservation du milieu marin (partie XII) et à la recherche scientifique (partie XIII)<sup>82</sup>. Les États-Unis se joignent à elle pour s'opposer à la surveillance de l'utilisation des ressources génétiques marines<sup>83</sup>.

Enfin, sur le partage des bénéfices issus de l'exploitation des ressources génétiques marines, l'UE observe que la difficile évaluation des bénéfices fait qu'il est encore difficile d'avancer dans la réflexion. Pour l'instant, la majorité des recherches portant sur les ressources génétiques marines ne produisent pas de bénéfice financier. De plus, il est difficile de certifier qu'un matériel génétique serait issu uniquement d'une source située au-delà de la juridiction nationale. Les bénéfices monétaires dépendent donc de nombreux facteurs et ne se matérialiseront peut-être jamais. C'est pourquoi les négociations, basées sur les parties XIII (recherche scientifique marine) et XIV (développement et transfert des techniques marines) de la CNUDM

---

**78** *Written submission of the EU and its Member States – 22 February 2017, Marine genetic resources, including the question on the sharing of benefits*, précité.

**79** Sur ce point, l'UE est soutenue par un certain nombre d'États industrialisés : États-Unis, Islande, Japon... : Voir le *Bulletin des négociations de la terre*, « Compte-rendu de la première session de la CIG chargée d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale : 4-17 septembre 2018 », vol. 25 n° 179, 17 p., 20 septembre 2018.

**80** Voir le *Bulletin des négociations de la terre*, 20 septembre 2018, précité.

**81** L'UE est soutenue par le Japon et les États-Unis : voir le *Bulletin des négociations de la terre*, 20 septembre 2018, précité.

**82** L'Union estime notamment que l'instrument juridique appelé à voir le jour devrait couvrir les poissons et ressources biologiques marines uniquement lorsqu'ils sont utilisés pour la recherche sur leurs propriétés génétiques.

**83** Voir le *Bulletin des négociations de la terre*, 20 septembre 2018, précité.

ainsi que sur le Protocole de Nagoya<sup>84</sup>, devraient uniquement porter sur les bénéfices non monétaires.

Ressort de ces prises de position la très nette volonté européenne de préserver la liberté d'accès et d'utilisation des ressources génétiques marines. La liberté n'ayant jamais été, pour l'instant gage de gestion durable de la ressource, la question se pose, alors, de savoir dans quelle mesure un accord final rédigé conformément aux vœux de l'Union, serait vraiment en mesure de garantir la conservation de ces ressources.

*b. Le recours privilégié aux approches volontaires pour renforcer les capacités et transférer les technologies*

Les négociations BBNJ se situent ici dans le cadre de la partie XIV de la CNUDM relative au développement et au transfert des techniques marines, fondée sur le principe de coopération internationale entre États en vue de favoriser le développement et le transfert des sciences et techniques de la mer (article 266 CNUDM).

Selon l'UE, le renforcement des capacités et le transfert de technologies doit avant tout permettre d'accroître et de mieux partager les connaissances relatives à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité marine. L'accord final devrait à nouveau tenir compte des initiatives, des synergies existantes<sup>85</sup> et bénéficier tout particulièrement aux pays en développement qui identifieraient leurs besoins en la matière. Les mesures concernées porteraient en priorité sur les installations et les équipements, les ressources humaines, le renforcement des institutions et la diffusion des connaissances. L'accord final aurait pour mission d'assurer le suivi et l'examen des mesures de renforcement des capacités et de transfert de technologies.

Sur tous ces aspects, l'UE, à l'instar d'un certain nombre de pays développés, soutient les approches volontaires, tout spécifiquement pour ce qui concerne le financement du renforcement des capacités et de transfert des technologies. Dès la première session des négociations, elle a proposé la création d'un fonds de contributions volontaires provenant de diverses sources, telles l'aide publique au développement ou le Fonds pour l'environnement mondial. L'accord final mettrait en cohérence les mécanismes financiers existants et en garantirait l'accessibilité. Cette approche volontaire pourrait être favorisée par l'institution d'un Centre d'échange qui prendrait la forme d'une mise en réseau autorisant l'accès à l'information, sorte de fichier central d'information.

---

<sup>84</sup> Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, adopté le 29 octobre 2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/1.

<sup>85</sup> *Written submission of the EU and its Member States* – 25 July 2016, p. 7.



La création d'un tel organe serait certainement précieuse, compte tenu de l'importance de la diffusion des données et de l'information dans des secteurs aussi techniques que ceux de la recherche et de l'exploitation des ressources marines. Mais au-delà de la création d'un organe avant tout technique, on note la prudence de l'Union sur ce volet des négociations. Les enjeux financiers majeurs qui sous-tendent tout transfert de technologie ne sont bien évidemment pas étrangers à l'approche volontaire défendue par l'UE. S'il importe de ne pas négliger l'apport des approches volontaires à l'élaboration du droit – et tout spécifiquement du droit de l'environnement – il ne faut pas oublier que ces approches « ne prendront leur véritable dimension juridique que si elles s'expriment dans un cadre contraint »<sup>86</sup>.

## CONCLUSION

L'UE est bien présente au sein du vaste réseau d'institutions, d'enceintes internationales de gestion des océans. Elle garantit l'application effective des règles internationales et participe activement aux grandes négociations internationales maritimes. Forte de ses 28 (bientôt 27 ?) États membres, de ses 510 millions de citoyens, de ses valeurs affirmées dans les traités, l'UE est appelée à jouer un rôle de premier plan dans l'émergence d'un *corpus* de règles communes, prémices d'une réelle gouvernance mondiale « défragmentée » des océans<sup>87</sup>.

L'analyse des premières étapes des négociations visant à terme l'adoption d'un accord international relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité des zones ne relevant pas de la juridiction nationale laisse toutefois transparaitre une certaine réticence, voire frilosité, vis-à-vis de l'instrument juridique appelé à voir le jour. Certes, il est logique que cet instrument se base sur les nombreuses actions déjà menées, sur l'expertise existante en faveur de la biodiversité des zones au-delà de la juridiction nationale. Toutefois, l'UE et ses États membres préconisent avant tout la mise en cohérence des actions existantes. Face à cette ambition, certes louable mais limitée, il ne serait sans doute pas nécessaire de conclure un nouvel accord international. ORGP, commissions des mers régionales, Autorité internationale des fonds marins, OMI... n'ont pas attendu l'ouverture des négociations BBNJ pour travailler ensemble et conclure des accords de coopération. Au-delà de l'harmonisation préconisée de l'existant, l'UE ne semble pas constituer une force de propositions novatrice. De même, si la posture européenne peut se comprendre au regard des intérêts des États membres, il n'est guère ambitieux de défendre avant tout la liberté des Parties contractantes dans le domaine de l'utilisation durable des ressources génétiques marines et du renforcement des capacités et du transfert des technologies.

<sup>86</sup> G. Martin, « Conclusion générale », in N. Hervé-Fournereau (dir.), *Les approches volontaires et le droit*, Coll. L'univers des normes, PUR, 2008, 325 p., p. 318.

<sup>87</sup> Voir : A. F. Barros-Platau, S. Maljean-Dubois, chapitre 2 : « La gouvernance globale de la biodiversité en haute mer. Enjeux juridiques de fragmentation et défragmentation », in D. Compagnon, E. Rodary (dir.), *Les politiques de biodiversité*, Paris, précité.

La prudence de l'Union européenne et de ses États membres ne milite donc guère, pour l'instant, en faveur d'une gouvernance des mers globale et effective, garante de la gestion durable des océans. Il faut espérer que l'UE fera, à l'avenir, davantage preuve sinon d'audace, du moins de conscience environnementale afin que la dynamique maritime européenne demeure une réalité. Affaire à suivre...