

# Les options juridiques pour l'accord international sur la biodiversité en 2020 : une première exploration

**Matthieu Wemaere (Iddri), Sandrine Maljean-Dubois (CERIC CNRS-Aix-Marseille Université), Aleksandar Rankovic, Yann Laurans (Iddri)**

La Convention sur la diversité biologique (CDB) peine à aboutir à des résultats concrets, ou en tout cas à la hauteur de ses ambitions, pour freiner l'érosion de la biodiversité. Son plan stratégique actuel se termine en 2020 et les Objectifs d'Aichi<sup>1</sup> seront, pour la plupart, loin d'être atteints. Si les Parties à la CDB veulent donner l'impression qu'elles font autre chose que reporter des objectifs qu'elles n'atteignent pas, la COP 15 de la CDB, qui aura lieu à Beijing en 2020, devra probablement réaménager le cadre institutionnel mondial de la biodiversité pour l'après-2020 pour le rendre plus effectif. La COP 14 doit déterminer le processus de préparation, mais la nature juridique de ce cadre est encore peu débattue, tant dans les discussions formelles que parmi les acteurs de la société civile qui s'intéressent de près à la CBD.

Or, s'agissant de renforcer la dynamique et l'efficacité d'une convention internationale, les discussions ne peuvent faire l'économie d'une réflexion juridique. Les différentes options juridiques possibles pour le cadre post-2020 revêtent des conséquences différentes en termes de force juridique et d'architecture du régime de la CDB, et donc potentiellement pour sa mise en œuvre.

<sup>1</sup> <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf>

## MESSAGES CLÉS

Différentes options juridiques s'offrent aux Parties pour définir les prochains objectifs mondiaux de la CDB, ainsi que pour rendre les mesures nationales plus efficaces en les liant davantage aux objectifs mondiaux.

Au moins trois formes juridiques sont possibles pour le cadre post-2020 : une annexe à la CDB, un protocole et une décision de COP. Les deux premières options présentent une plus grande force juridique, tandis qu'une décision de COP pourrait être accompagnée de procédures de suivi renforcées pour compenser sa plus grande souplesse juridique.

Pour renforcer la portée juridique des mesures nationales censées mettre en œuvre les objectifs mondiaux, au moins trois options sont possibles : (i) que les Parties s'engagent à renforcer les stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique (SPANB) par des dispositions réglementaires internes les rendant opposables en droit national ; (ii) qu'une partie des SPANB soit transformée en « engagements » qui feraient l'objet d'un processus de mise en œuvre spécifique au sein de la CDB ; (iii) que soit créé un nouvel outil de type « contribution nationale » volontaire ancré juridiquement dans une annexe à la CDB ou un protocole pour acquérir une portée obligatoire.

Concernant l'objectif de conservation de la biodiversité, les engagements pris à la suite de l'adoption de la Convention sur la diversité biologique (CDB) en 1992 n'ont pas pris la forme de nouveaux traités – des protocoles –, mais de documents stratégiques contenus dans des décisions de la Conférence des Parties (COP). C'est le cas des deux plans stratégiques adoptés en 2002 et 2010, le dernier définissant les Objectifs d'Aichi, dont on sait que la plupart ne seront pas atteints en 2020. La COP 15, qui aura lieu à Beijing en 2020, devra donc impérativement remédier à ce manque d'effectivité.

Nous explorons ici le champ des possibles concernant la forme juridique qui pourrait prendre l'accord qui sera trouvé à Beijing. Le terme d'« accord » doit être entendu ici non forcément comme un nouveau traité, mais comme englobant les arrangements juridiques, décidés au *niveau international*, destinés à rendre le *cadre national* de mise en œuvre progressivement plus dynamique et efficace. Cette réflexion est nécessaire, car les différentes options possibles n'ont pas la même portée sur le plan juridique, ni les mêmes exigences en termes de négociations multilatérales à conduire.

## 1. LA DÉSARTICULATION ENTRE OBJECTIFS MONDIAUX ET MESURES NATIONALES

Dès 2002, la COP a reconnu le déficit de mise en œuvre de la CDB et identifié une série d'obstacles. Pour y remédier, l'accent est mis sur une approche par « plans stratégiques » décennaux, consistant en la définition d'objectifs politiques censés être déclinés à l'échelle régionale et nationale, et orienter et dynamiser l'action des États.

Un premier Plan stratégique est défini en 2002. En 2010, lors de la COP 10, à Nagoya, les Parties dressent un bilan négatif de sa mise en œuvre et la COP adopte un nouveau Plan stratégique pour 2011-2020. Les objectifs, plutôt vagues jusque-là, sont révisés et précisés. Le nouveau plan article 5 « buts stratégiques » avec les 20 Objectifs d'Aichi, dont certains sont chiffrés, et qui doivent être atteints en 2015 ou 2020. Dans le prolongement, la décision de la COP 10 « exhorte » les Parties à mettre en œuvre les objectifs internationaux, notamment à travers les SPANB, que les Parties doivent élaborer en application de l'article 6 de la Convention. Davantage d'attention est aussi accordée à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie. Les Parties doivent faire rapport à la COP par le biais des 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> rapports nationaux. La COP « examinera les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs » et « fera des recommandations dans le but de surmonter tous les obstacles rencontrés ». En pratique, les rapports nationaux font l'objet d'une analyse – globale et non individuelle – des progrès accomplis, conduite par le secrétariat de la CDB.

Bien que ce plan représente un réel progrès, la plupart des objectifs seront loin d'être atteints en 2020. Ils n'ont pas tous, loin de là, été traduits à l'échelle nationale et, lorsqu'ils

l'ont été, sont souvent moins ambitieux que les objectifs internationaux<sup>2</sup>. À la lumière de ces constats, se pose la question de savoir comment renforcer la mise en œuvre des Objectifs d'Aichi – et de leurs éventuels successeurs. Les progrès dans la mise en œuvre des objectifs *mondiaux* passeront nécessairement par des progrès dans la mise en œuvre *nationale*. Or, l'architecture et le cadre juridique international ont ici un rôle à jouer. Ils doivent évoluer de manière à faciliter les progrès nationaux pour sortir d'une approche jusqu'ici très descendante (*top down*) qui a largement montré ses limites.

Les Parties pourraient-elles s'inspirer ici des négociations climatiques ? Complexe et composite (un traité, une décision de la COP, un registre Web des contributions nationales), la forme juridique de l'Accord de Paris sur le climat<sup>3</sup> a été subtilement pensée. Il s'agissait de répondre au besoin d'un changement d'approche pour le post-2020 au sein de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui présente de nombreuses similitudes avec les réflexions en cours dans le cadre de la CDB. Participant d'un renouvellement des formes d'engagement international de l'État, la forme juridique diversifiée de l'Accord de Paris a favorisé le consensus final et a permis de coordonner l'action climatique sur de nouvelles bases, du global au local et du local au global. Sans préjuger de son succès effectif, cette nouvelle architecture climatique a effectivement permis de relancer le processus de la CCNUCC, après l'échec de la COP 15 à Copenhague, en 2009. Au regard de la perte de souffle qui caractérise la CDB, une même réflexion semble nécessaire pour revigorer la gouvernance internationale de la biodiversité. De manière implicite ou explicite, l'Accord de Paris est d'ailleurs très présent en arrière-fond des discussions à la CDB, mais sans que la réflexion de ce point de vue ait été encore très poussée<sup>4</sup>.

## 2. LES OPTIONS JURIDIQUES POUR UN RENOUVELLEMENT DU CADRE POST-2020

Comment faire en sorte que les instruments nationaux reflètent les différents objectifs internationaux dans leur intégralité et avec le même niveau d'ambition ? Comment favoriser leur mise en œuvre ? Changer la portée juridique des Objectifs d'Aichi serait-il opportun ? Faudrait-il renforcer et/ou individualiser le suivi international et, le cas échéant, selon quelles modalités ? Ces différentes interrogations sont sous-tendues par des questions juridiques clés. L'effectivité de l'accord qui sera trouvé à Beijing dépendra fortement du choix combiné de la forme juridique des objectifs mondiaux (2.1.) et de celle de l'« engagement » de chaque Partie (2.2.).

<sup>2</sup> Doc CBD/COP/14/5, p. 4.

<sup>3</sup> [https://unfccc.int/sites/default/files/french\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/des-pyramides-la-grande-muraille-la-convention>

## 2.1. Quel statut juridique pour le cadre post-2020 ?

Trois instruments juridiques différents peuvent être utilisés pour formuler les objectifs mondiaux.

### a. Une nouvelle annexe à la CDB

Le nouveau cadre mondial pourrait figurer dans une annexe à la CDB. Il serait alors doté d'une force conventionnelle, clairement obligatoire car une annexe est « *partie intégrante* » à la Convention (art. 30§1). Ce nouveau cadre serait ainsi consolidé sur le plan juridique. Toutefois, l'introduction d'une nouvelle annexe devrait s'accompagner d'une modification de la Convention (art. 30§4), ce d'autant que « *les annexes sont limitées aux questions de procédure et aux questions scientifiques, techniques et administratives* » (art. 30§1). La procédure de révision est longue, lourde et très aléatoire (art. 29). Le risque de situations juridiques différenciées – avec certaines Parties liées par l'amendement, et d'autres par la CDB non modifiée – est réel.

### b. Un nouveau protocole à la CDB

Le nouveau cadre mondial pourrait aussi figurer dans un nouveau protocole à la CDB (cf. article 28 de la CDB). Il jouirait là aussi d'une forme juridique consolidée, car clairement obligatoire. Sur le plan symbolique, un tel protocole représenterait un rééquilibrage en faveur de la conservation de la nature ; et il pourrait être utile dans les faits s'il permettait de renforcer la mise en œuvre nationale, notamment en aidant à agir sur les déterminants de l'érosion de la biodiversité. Après l'adoption des protocoles de Carthagène<sup>5</sup> et de Nagoya<sup>6</sup>, un tel protocole serait conforme au triple objectif de la CDB tel qu'énoncé dans son article 1, et concrétiserait ses articles 6 à 9. Toutefois, la forme conventionnelle crispant les Parties, sa négociation serait délicate. Une forme composite s'inspirant de l'Accord de Paris (un protocole posant les grands objectifs et/ou contenant essentiellement des obligations procédurales, une décision de COP définissant les objectifs chiffrés et des « engagements » des Parties laissés en dehors) pourrait aider à lever quelques crispations. La rédaction d'un nouveau protocole a aussi l'avantage de créer une dynamique plus forte dans les discussions et de permettre une remise à plat aidant à sortir les négociations de certaines routines devenues peu fructueuses. Une fois adopté, le protocole doit ensuite entrer en vigueur. Les Parties doivent pour cela manifester leur consentement à être liées en le ratifiant, acceptant, approuvant ou en y adhérant. Cela peut prendre du temps et reste aléatoire : certaines Parties à la CDB pourraient ne pas vouloir être liées par un tel protocole.

### c. Une décision de la COP

C'est la forme qui a été retenue pour les deux précédentes stratégies et la plus faible juridiquement. Les objectifs sont alors

adoptés dans une décision de la COP et figurent en annexe à celle-ci. L'annexe possède la même valeur juridique que la décision elle-même. Celle-ci, en dépit de son intitulé de « décision », n'est pas juridiquement obligatoire pour les Parties, elle n'a *a priori* qu'une valeur « recommandatoire ».

Pour autant, une décision de la COP est toujours un *acte juridique* (« *legal* ») qui produit des *effets juridiques*. La Cour internationale de justice a récemment eu l'occasion de préciser, à propos des recommandations de la Commission baleinière internationale, qu'elles « *n'ont pas force obligatoire. Cependant, lorsqu'elles sont adoptées par consensus ou à l'unanimité, elles peuvent être pertinentes aux fins de l'interprétation de la convention* »<sup>7</sup>. Ainsi, une décision de la COP oriente les Parties et peut efficacement influencer la mise en œuvre des objectifs de la Convention. Une décision de COP définissant une stratégie mondiale de conservation trouverait en outre de nombreux ancrages dans le texte de la CDB (art. 6, 10, 23§4). Ainsi, les Parties devraient, *a minima*, s'efforcer de mettre en œuvre une telle décision. Elles ont d'ailleurs toutes accepté que soit institué un mécanisme de suivi – certes léger – de la mise en œuvre nationale des Objectifs d'Aichi<sup>8</sup>.

## 2.2. La force juridique des mesures nationales mettant en œuvre les objectifs mondiaux

Différentes options s'offrent aux Parties pour lier les mesures nationales aux objectifs mondiaux d'une manière plus forte juridiquement et plus dynamique politiquement. Trois nous semblent pertinentes, en ayant à l'esprit que les Parties sont tenues de revoir et, le cas échéant, de réviser leurs SPANB afin de mettre en œuvre le Plan Stratégique et les Objectifs d'Aichi, y compris l'Objectif 17<sup>9</sup>.

### a. Renforcement des SPANB

Aujourd'hui, ni la Convention, ni les décisions de la COP n'imposent que les SPANB suivent une forme juridique particulière, ni qu'ils soient établis dans un document unique. L'objectif pourrait donc être de renforcer leur effectivité, en demandant aux Parties d'inscrire leurs objectifs et mesures internes pour la réalisation des objectifs mondiaux dans des textes à valeur législative et/ou réglementaire afin de les rendre opposables sur le plan national. Dans un cadre renforcé de transparence, les résultats obtenus par ces mesures internes pourraient faire l'objet d'un suivi et être soumis à un examen s'inspirant du bilan global (*stocktake*) de l'Accord de Paris afin de déterminer si, pris collectivement, les objectifs prioritaires et mesures internes sont suffisamment

<sup>5</sup> <http://www.un.org/french/millenaire/law/cartagena.htm>

<sup>6</sup> <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-fr.pdf>

<sup>7</sup> Arrêt du 31 mars 2014, *CJ Rec.* 2014, § 46.

<sup>8</sup> Cf. article 26 de la CDB ; décision X/10 « Rapports nationaux : examen de l'expérience acquise et propositions pour les cinquièmes rapports nationaux ».

<sup>9</sup> « D'ici à 2015, toutes les Parties ont élaboré et adopté en tant qu'instrument de politique générale, et commencé à mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action nationaux efficaces, participatifs et actualisés pour la diversité biologique. »

ambitieux au regard des objectifs mondiaux, en se basant sur les informations communiquées *via* les rapports nationaux. Cette option pourrait être adoptée par une décision de la COP, conformément à l'article 23 §4, a) et i) de la CBD.

### **b. Extrapolation des objectifs prioritaires nationaux des SPANB en « engagements »**

Il s'agirait ici d'extraire la dimension stratégique des SPANB pour les présenter sous forme d'« engagements » qualitatifs et quantitatifs pris par chaque Partie pour contribuer à la réalisation des objectifs mondiaux, avec des jalons et un calendrier précis pour leur mise en œuvre. Il s'agirait d'un outil lié aux SPANB, mais distinct de ceux-ci, et les « engagements » des Parties seraient inscrits dans un registre établi et maintenu par le secrétariat de la CBD, afin d'informer toutes les autres Parties ainsi que les acteurs non étatiques du niveau d'ambition de chaque Partie. Établis en réponse à une décision de la COP, et formulés de manière claire, précise et inconditionnelle, il s'agirait d'engagements unilatéraux que les États seraient alors « tenus » internationalement de respecter<sup>10</sup>. En tenant compte des progrès réalisés par chaque Partie pour les atteindre à travers un cadre renforcé de transparence, les « engagements » pourraient être soumis à un examen s'inspirant du bilan global de l'Accord de Paris afin de déterminer si, pris collectivement, ils sont suffisamment ambitieux au regard des objectifs mondiaux. Cette option pourrait être adoptée par une simple décision de la COP, conformément à l'article 23 §4, a) et i) de la CBD.

### **c. Institution de « contributions nationales »**

Cette option consisterait à demander aux Parties d'établir des contributions nationales en prenant pour modèle les dispositions des articles 3 et 4 de l'Accord de Paris sur le climat. Contrairement à l'option 2, selon laquelle les engagements découlent des SPANB prévues par l'article 6 de la CBD, les contributions nationales seraient d'abord inspirées par les objectifs mondiaux. Les contributions, établies suivant un cycle (5 ou 10 ans) devraient refléter le plus haut niveau d'ambition et d'efficacité possible au niveau national pour viser précisément la réalisation de chacun des objectifs mondiaux. Les Parties devraient prendre des mesures internes pour la réalisation des contributions nationales, lesquelles seraient inscrites dans un registre établi et

maintenu par le secrétariat de la CBD. Les résultats de chaque Partie feraient l'objet d'un suivi à travers un cadre renforcé de transparence, tandis que l'ensemble des contributions nationales serait évalué au regard de chaque objectif mondial fixé à 2030 en tenant compte de la contribution aux autres objectifs mondiaux (ODD) et de la Vision 2050<sup>11</sup>, dans le cadre d'un examen s'inspirant là encore du bilan mondial de l'Accord de Paris, qui pourrait associer en amont les acteurs non étatiques. Cette approche devrait être adoptée *via* un nouveau protocole à la CBD (voir *supra*), ou par un amendement de la CBD (voir *supra*).

## **3. CONCLUSION**

Les Parties à la CBD devront trouver la meilleure combinaison entre la forme des objectifs mondiaux (obligatoire ou non obligatoire) et celle de l'« engagement » de chaque Partie (plus ou moins fort et encadré internationalement).

Un protocole ou un amendement à la CBD présentent des avantages en termes de force juridique internationale et nationale (via leur ratification). Une décision de la COP semble peut-être plus faisable politiquement, mais il faudrait alors l'accompagner de procédures de suivi renforcées pour compenser sa plus grande souplesse juridique. Quelle que soit l'option retenue, il faudra rapidement que les mécanismes de suivi et de contrôle fassent l'objet de propositions et discussions entre les Parties, dès la phase de consultation envisagée début partie de 2019.

L'option d'extrapolation des objectifs prioritaires nationaux des SPANB en « engagements » contribuant à la réalisation des objectifs mondiaux semble correspondre à l'idée d'engagements volontaires, telle qu'elle émerge actuellement dans les négociations à la CBD. Si c'est bien une option de ce type qui ressort de la COP 14, il faudra alors très vite réfléchir à la question du contenu des engagements, du registre, du cadre de transparence, et des mécanismes de bilan mondial et de réévaluation de l'ambition.

De manière générale, la force de l'accord qui sera adopté à Beijing dépendra fortement des mécanismes de suivi et de contrôle pour le post-2020, ainsi que des mécanismes internationaux soutenant l'État dans sa mise en œuvre des objectifs nationaux (financements internationaux, coopération scientifique et technique, transferts de technologie, etc.).

<sup>10</sup> CIJ, arrêt du 20 décembre 1974, Essais nucléaires, Australie c. France, CIJ Recueil 1974, p. 267.

<sup>11</sup> <https://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-21/official/sbstta-21-02-fr.pdf>

Wemaëre, M., Maljean-Dubois, S., Rankovic, A., Laurans, Y. (2018). Les options juridiques pour l'accord international sur la biodiversité en 2020 : une première exploration. Iddri, *Décryptage* N°05/18.

Ce travail a bénéficié de financements de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), ainsi qu'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

#### **CONTACT**

[aleksandar.rankovic@iddri.org](mailto:aleksandar.rankovic@iddri.org)

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
41, rue du Four - 75006 Paris - France

[WWW.IDDRI.ORG](http://WWW.IDDRI.ORG)

[@IDDRI\\_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)