

IDDRI



SciencesPo.



STUDY

N°07/13 SEPTEMBRE 2013 | BIODIVERSITÉ

De la possibilité d'un accord international sur la gouvernance de la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale

Elisabeth Druel, Julien Rochette, Raphaël Billé, Claudio Chiarolla (Iddri)

LA NÉCESSITÉ DE CONSERVER ET D'UTILISER DURABLEMENT LA BIODIVERSITÉ MARINE SITUÉE AU-DELÀ DE LA JURIDICTION NATIONALE

Représentant près de 50% de la surface totale de la planète, les espaces marins situés au-delà de la juridiction nationale abritent une biodiversité exceptionnelle, aujourd'hui menacée en raison d'une gouvernance lacunaire empêchant sa conservation et son utilisation durable. Ainsi, par exemple, il n'existe à ce jour aucun cadre juridique global permettant la création d'aires marines protégées, imposant le recours à des études d'impact environnemental ou clarifiant le statut des ressources marines génétiques situées au-delà des zones de juridiction.

UN ENJEU DÉBATTU DEPUIS PLUS D'UNE DÉCENNIE

Depuis le début des années 2000, les États discutent, dans le cadre de différents forums, des enjeux liés à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine située au-delà de la juridiction nationale. Ces discussions ont permis d'identifier les nombreuses menaces pesant sur ces espaces (surexploitation des ressources naturelles, changement climatique, acidification, pollution) et, notamment, de mettre en évidence la richesse des ressources marines génétiques. Dès lors, certains groupes d'États comme l'Union européenne et le G77/ Chine se sont entendus sur la nécessité d'élaborer un nouvel instrument international qui permettrait l'application d'outils de conservation et de gestion adaptés à la spécificité de ces milieux. À l'inverse, d'autres États, comme les États-Unis, s'y sont très vite opposés, arguant qu'une meilleure mise en œuvre des instruments juridiques existants pourrait suffire à conserver et utiliser durablement les espaces marins situés au-delà des juridictions nationales.

UNE OPPORTUNITÉ POUR LANCER LES NÉGOCIATIONS D'UN NOUVEL INSTRUMENT JURIDIQUE INTERNATIONAL

En 2011, au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, les États se sont entendus pour que les futures discussions soient structurées autour de 4 thématiques, d'importance majeure pour les espaces marins situés au-delà des juridictions nationales : les ressources marines génétiques, les outils de gestion par zone, les études d'impact environnemental ainsi que le renforcement des capacités et le transfert de technologies. De même, en 2012, il a été acté qu'une décision sur le lancement éventuel des négociations d'un nouvel instrument juridique international serait prise avant la fin de la 69^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, ce qui donne à cette question une grande actualité.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

Copyright © 2013 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution ni les individus ou les organisations consultés dans le cadre de cette étude.

Citation: Druel, E., Rochette, J., Billé, R., Chiarolla, C. (2013). *De la possibilité d'un accord international sur la gouvernance de la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale*, Studies n°07/13, Iddri, Paris, France, 46 p.

Contexte

En 2011, l'Iddri a conclu avec l'Agence française des aires marines protégées une convention de partenariat sur les enjeux de la gouvernance de la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale (ZAJN). À ce titre, l'Iddri va s'attacher à décrypter les enjeux des prochains rendez-vous internationaux intéressant la gouvernance de la biodiversité marine au-delà de la juridiction nationale et réalise parallèlement un certain nombre de travaux de recherche. Le présent rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail mis au point par le biais de cette convention de partenariat.



Les auteurs voudraient exprimer leurs remerciements à Duncan Currie et Kristina Gjerde pour leurs précieux commentaires et remarques tout au long de la préparation de cette étude. Les éventuelles inexactitudes, erreurs ou omissions relèvent de la seule responsabilité des auteurs.



Ce travail a bénéficié d'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.



Pour toute question sur cette publication,
merci de contacter les auteurs :
Elisabeth Druel – elisabeth.druel@iddri.org
Julien Rochette – julien.rochette@iddri.org
Raphaël Billé – raphael.bille@iddri.org
Claudio Chiarolla – claudio.chiarolla@iddri.org

ISSN 2258-7535

De la possibilité d'un accord international sur la gouvernance de la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale

Elisabeth Druel, Julien Rochette, Raphaël Billé, Claudio Chiarolla (Iddri)

LISTE DES ACRONYMES	4
1. INTRODUCTION	5
1.1. Zones marines au-delà de la juridiction nationale	5
1.2. Renforcement des pressions et des menaces sur les ZAJN et ouverture de discussions internationales	8
1.3. Objectifs de ce rapport	11
2. GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ MARINE DANS LES ZAJN : UN ÉTAT DES LIEUX	12
2.1. Obligations et objectifs en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN	12
2.2. Un cadre de gouvernance fragmenté	14
3. PROBLÉMATIQUES ACTUELLES	16
3.1. L'absence d'un ensemble exhaustif de principes généraux de gouvernance	16
3.2. La difficile coopération entre autorités compétentes	16
3.3. L'absence d'un cadre international pour l'institution d'AMP dans les ZAJN	17
3.4. Le flou juridique entourant le statut des ressources génétiques marines dans les ZAJN	17
3.5. Le déficit de règles internationales pour les études d'impact environnemental et les évaluations stratégiques environnementales dans les ZAJN	19
3.6. La difficulté du renforcement des capacités et du transfert des techniques marines	19
3.7. Les obstacles à une gestion durable des pêches en haute mer	20
3.8. La question du lien substantiel entre État et navire	21
4. DISCUSSIONS À L'ÉCHELON GLOBAL : L'AGNU ET LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA BJN	21
4.1. L'AGNU, enceinte politique globale par excellence	21
4.2. Les enjeux des travaux du Groupe de travail sur la BJN : remédier aux lacunes en matière de réglementation et de gouvernance ou améliorer l'application des instruments existants ?	22
4.3. Le Groupe de travail sur la BJN : bref rappel historique	23
5. ANALYSE DES POSITIONS ÉTATIQUES DANS LES DISCUSSIONS INTERNATIONALES SUR LA GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ MARINE DANS LES ZAJN	26
5.1. L'Union européenne ou l'art du compromis en vue d'instituer des AMP dans les ZAJN	26
5.2. Le G77/Chine : dépasser le débat sur le patrimoine commun de l'humanité afin d'instaurer un régime APA pour les RGM dans les ZAJN	29
5.3. Les États-Unis : plaider pour un <i>statu quo</i> juridique à l'échelle globale	32
5.4. La « zone grise » : Canada, Islande, Japon, Norvège, Russie	33
5.5. Une majorité silencieuse ?	34
6. PROCHAINES ÉTAPES : OUVRIR DES NÉGOCIATIONS ET ENVISAGER DES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES	36
6.1. L'ouverture des négociations	36
6.2. Le contenu possible d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM	37
6.3. Des occasions perdues ?	39
6.4. Autres initiatives indispensables	41
7. CONCLUSIONS	42
RÉFÉRENCES	43

LISTE DES ACRONYMES

AA CNUDM	Accord relatif à la mise en œuvre des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale (« accord d'application »)
ACAP	Accord sur la conservation des albatros et des pétrels
Accord de New York	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 tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs.
AGNU	Assemblée générale des Nations unies
AIFM	Autorité internationale des fonds marins
AMIEB	Aires marines d'importance écologique ou biologique
AMP	Aire marine protégée
APA	Accès et partage des avantages
BJN	Biodiversité au-delà de la juridiction nationale
CBI	Commission baleinière internationale
CCAMLR	Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique
CDB	Convention sur la diversité biologique
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CMS	Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CNUDD	Conférence des Nations unies sur le développement durable
CNUDM	Convention des Nations unies sur le droit de la mer
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
COI-UNESCO	Commission océanographique intergouvernementale de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
Convention OSPAR	Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
Convention SPREP	Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud
CdP	Conférence des Parties
DOALOS	Division des affaires maritimes et du droit de la mer (Organisation des Nations unies)
EIE	Étude d'impact environnemental
EMV	Écosystème marin vulnérable
ESE	Évaluation stratégique environnementale
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
Groupe de travail sur la BJN	Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale
NU	Nations unies
OMI	Organisation maritime internationale
ORGP	Organisation régionale de gestion des pêches
PCO	Processus consultatif officieux des Nations unies sur les océans et le droit de la mer
Pêche INN	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
RGM	Ressources génétiques marines
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
ZAJN	Zones au-delà de la juridiction nationale
ZEE	Zone économique exclusive
ZMPV	Zone maritime particulièrement vulnérable

1. INTRODUCTION

1.1. Zones marines au-delà de la juridiction nationale

Les zones marines au-delà de la juridiction nationale, qui représentent environ la moitié de la surface du globe et une part significative de la biodiversité de notre planète, comprennent deux espaces juridiquement distincts : la « Zone » et la « haute mer ».

La Zone

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM)¹ définit la Zone comme « les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale »². Autrement dit, la Zone se situe soit au-delà des limites du plateau continental des États (200 milles marins), soit, le cas échéant, au-delà des limites de leur plateau continental étendu (350 milles marins ou à une distance n'excédant pas 100 milles marins de l'isobathe de 2 500 mètres)³. La Zone et ses ressources minérales (solides, liquides ou gazeuses) jouissent d'un statut juridique spécifique, dont l'établissement fut inspiré par un discours de l'ambassadeur de Malte après des Nations unies, M. Arvid Pardo, en 1967. Conformément à ce régime particulier (proclamé dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) adoptée en 1970 et consacré ensuite dans la CNUDM), elles sont le patrimoine commun de l'humanité⁴. Par conséquent, les

activités menées dans la Zone doivent l'être au bénéfice de l'humanité tout entière⁵. L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), organisation internationale dont le siège se trouve à Kingston (Jamaïque), est l'organisation compétente par l'intermédiaire de laquelle les États parties à la CNUDM, « *organisent et contrôlent les activités menées dans la Zone, notamment aux fins de l'administration de ses ressources*⁶ ».

Au cours des 20 dernières années, l'AIFM s'est attachée à élaborer des réglementations portant sur l'exploration et l'exploitation minière des grands fonds marins. Ces textes sont repris dans le *Code d'exploitation minière*, un « *ensemble détaillé de règles, réglementations et procédures*⁷ » qui couvre – entre autres – la prospection et l'exploration des nodules polymétalliques, des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères. En outre, son mandat comprenant la protection du milieu marin⁸, l'AIFM met au point des normes visant à « *protéger efficacement le milieu marin des effets nocifs que pourraient avoir* » les activités menées dans la Zone. Enfin, conformément à l'article 143 de la CNUDM⁹, les

le patrimoine commun de l'humanité » et article 133 (a) : « on entend par 'ressources' toutes les ressources minérales solides, liquides ou gazeuses in situ qui, dans la Zone, se trouvent sur les fonds marins ou dans leur sous-sol, y compris les nodules polymétalliques ».

1. Ouverte à la signature en 1982 et entrée en vigueur en 1994, la CNUDM compte actuellement 165 États parties.

2. CNUDM, article 1.

3. CNUDM, article 76.

4. CNUDM, article 136 : « La Zone et ses ressources sont

5. CNUDM, article 140 : « Les activités menées dans la Zone le sont () dans l'intérêt de l'humanité tout entière ».

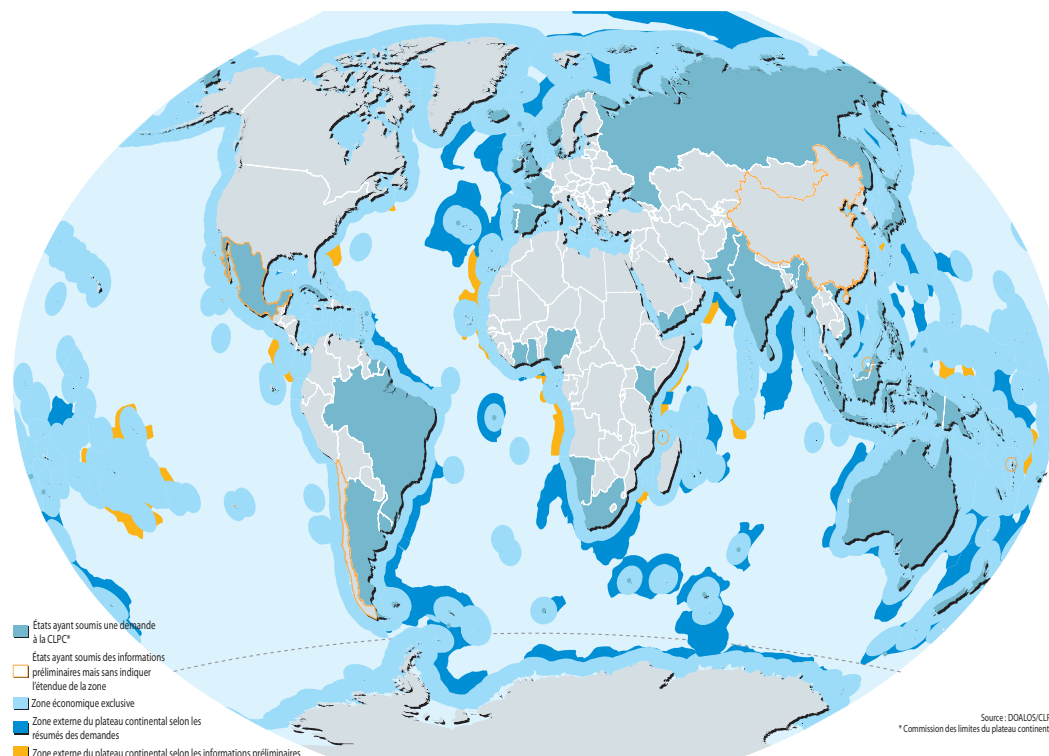
6. Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la CNUDM du 10 décembre 1982, Annexe, section I, (1). Ce texte est le premier accord de mise en œuvre de la CNUDM.

7. Pour une présentation du Code d'exploitation minière, voir : <http://www.isa.org.jm/fr/mcode>.

8. CNUDM, article 145.

9. CNUDM, article 143 (2) : « (...) [L'Autorité] favorise

Figure 1. Limites extérieures des plateaux continentaux dans le monde, septembre 2010



Source: Schoolmeester *et al.*, 2011.

responsabilités de l'AIFM s'étendent aussi à la coordination et à la promotion de la recherche scientifique marine.

La haute mer

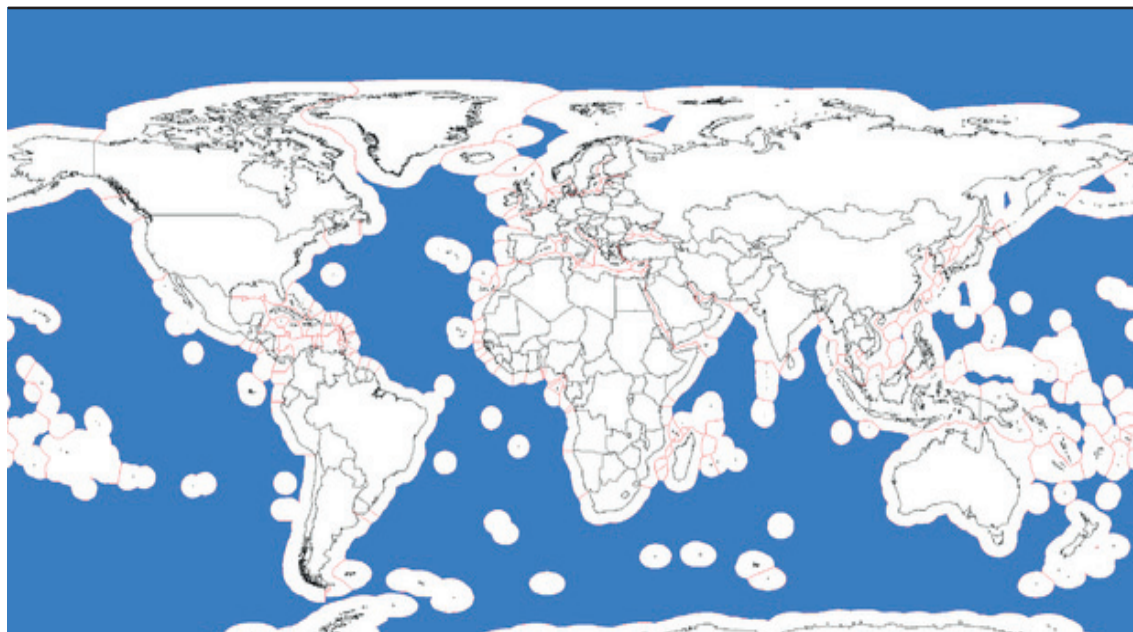
Le principe traditionnel de la liberté des mers, hérité du XVII^e siècle, s'applique à la haute mer, qui recouvre la colonne d'eau située au-delà des zones économiques exclusives (ZEE) des États côtiers¹⁰. Dans son ouvrage *Mare Liberum*, publié en 1609, le juriste néerlandais Hugo Grotius énonçait le principe selon lequel les mers sont libres. Découlant de la volonté d'instaurer la liberté de navigation, ce principe a triomphé au XIX^e siècle, lors de la création des lignes maritimes régulières. Il a ensuite été consacré dans la Convention sur la haute mer, adoptée à Genève (Suisse) en 1958. Malgré un certain nombre de contraintes, notamment géographiques (avec l'établissement des ZEE qui a suivi l'adoption de la CNUDM), ce principe est

toujours régulièrement invoqué. Il est ainsi rappelé à l'article 87 de la CNUDM, qui propose une liste non exhaustive des libertés pouvant s'exercer en haute mer : a) liberté de navigation ; b) liberté de survol ; c) liberté de poser des câbles et des pipelines sous-marins ; d) liberté de construire des îles artificielles et autres installations autorisées par le droit international ; e) liberté de la pêche ; et f) liberté de la recherche scientifique.

Mais au fil des années, et notamment à cause de la dégradation constante de l'état des océans et des mers, les libertés de la haute mer ont été progressivement rognées. L'un des exemples emblématiques de ce phénomène est celui de la liberté de la pêche. Après l'adoption de la CNUDM, « *de plus en plus d'États côtiers ayant revendiqué leurs droits et établi leur juridiction sur les activités de pêche dans les ZEE, d'importantes flottes de pêche hauturière ont dû abandonner leurs zones de pêche traditionnelles et la pression pour aller pêcher en haute mer s'est rapidement accentuée, sans véritables contrôles* » (Maguire *et al.*, 2006). Conscients du problème, les États participant à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de Rio de Janeiro (Brésil) en 1992 sont convenus d'organiser une conférence intergouvernementale, sous les auspices des Nations unies, afin de favoriser l'application concrète des

et encourage la recherche scientifique marine dans la Zone, et elle coordonne et diffuse les résultats de ces recherches et analyses, lorsqu'ils sont disponibles ».

10. L'article 86 de la CNUDM définit la haute mer comme « toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État, ni dans les eaux archipélagiques d'un État archipel ».

Figure 2. La haute mer

Note : la haute mer est figurée en bleu.

Source: <http://www.eoearth.org/view/article/51cbef207896bb431f69c8ac/>

dispositions de la CNUDM relatives aux stocks de poissons chevauchants et aux stocks de poissons grands migrateurs. Cette conférence a débouché sur l'adoption, en 1995, 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 tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs – aussi connu comme l'accord de New York. Il est entré en vigueur en 2001¹¹.

L'accord de New York ne couvre pas toutes les espèces de poissons des zones au-delà de la juridiction nationale (ZAJN), s'attachant uniquement aux poissons « chevauchants »¹² et aux poissons grands migrateurs¹³. Les espèces vivant en haute mer et non couvertes spécifiquement par l'accord sont regroupées sous l'appellation de « stocks sédentaires de poissons hauturiers » ou de « stocks

hauturiers »¹⁴. Malgré cette faille originelle, l'adoption de l'accord de New York a marqué un tournant dans la gestion de la pêche dans les ZAJN, puisque ce texte restreint considérablement le principal traditionnel de la liberté de la pêche en haute mer au nom de la conservation et de l'utilisation durable des stocks concernés. Il définit notamment certains principes directeurs pour la conservation et la gestion des stocks de poissons, au nombre desquels l'application de l'approche de précaution et de la gestion écosystémique ainsi que la protection de la diversité biologique du milieu marin¹⁵. L'adoption de cet accord a également entraîné la création de nouvelles organisations régionales de gestion des pêches (ORGP)¹⁶, permis la définition

11. Il s'agit, après l'accord de 1994 sur l'application de la partie XI de la CNUDM, du deuxième accord de mise en œuvre de la Convention.

12. Selon l'article 63 (2) de la CNUDM, les stocks de poissons chevauchants sont ceux qui se trouvent à la fois dans la ZEE d'un État côtier et en haute mer.

13. L'annexe I a établi une liste de 17 espèces de poissons grands migrateurs, parmi lesquelles les thons, les cétaqués, les requins et les dauphins.

14. La Conférence d'examen de l'accord de New York de 2006 a incité les États, le cas échéant, à accepter que les principes généraux énoncés dans l'accord s'appliquent également aux stocks sédentaires de poissons hauturiers en haute mer [Document A/CONF.210/2006/15, *Rapport de la reprise de la Conférence d'examen de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention 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'à l'extérieur de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs* (5 juillet 2006), Préambule, §2].

15. Accord de New York, article 5.

16. Accord de New York, article 8 (5) : « En l'absence d'organisation ou arrangement de gestion des pêcheries régional ou sous-régional pouvant instituer des mesures de conservation et de gestion d'un stock de

de normes de résultats et encouragé une participation accrue à ces organisations¹⁷. Les États parties à l'accord (et leurs navires) doivent, soit adhérer aux ORGP existantes, soit accepter de respecter leurs mesures de conservation et de gestion s'ils souhaitent continuer à pêcher en haute mer.

1.2. Renforcement des pressions et des menaces sur les ZAJN et ouverture de discussions internationales

Depuis l'adoption de la CNUDM en 1982, les activités humaines dans les ZAJN se sont développées de manière exponentielle :

- près de 90 % du commerce mondial transite désormais par voie maritime¹⁸ ;
- l'épuisement des stocks de poissons dans les zones marines sous la juridiction nationale a entraîné une augmentation de la pêche en haute mer d'espèces comme l'hoplostèthe orange et le béryx, de stocks de poissons chevauchants comme le maquereau et de stocks de poissons grands migrants comme le thon¹⁹ ;
- l'exploration des ressources minérales dans la Zone a commencé, consacrée par la signature de 17 contrats avec l'AIFM, notamment dans la zone de fractures de Clarion-Clipperton (océan Pacifique), dans l'océan Indien occidental et dans la dorsale médio-atlantique²⁰ ;

poissons chevauchants ou d'un stock de poissons grands migrants déterminé, les États côtiers intéressés et les États qui exploitent ce stock en haute mer dans la région ou la sous-région coopèrent en vue de créer une telle organisation ou de prendre d'autres arrangements appropriés pour assurer la conservation et la gestion de ce stock () ».

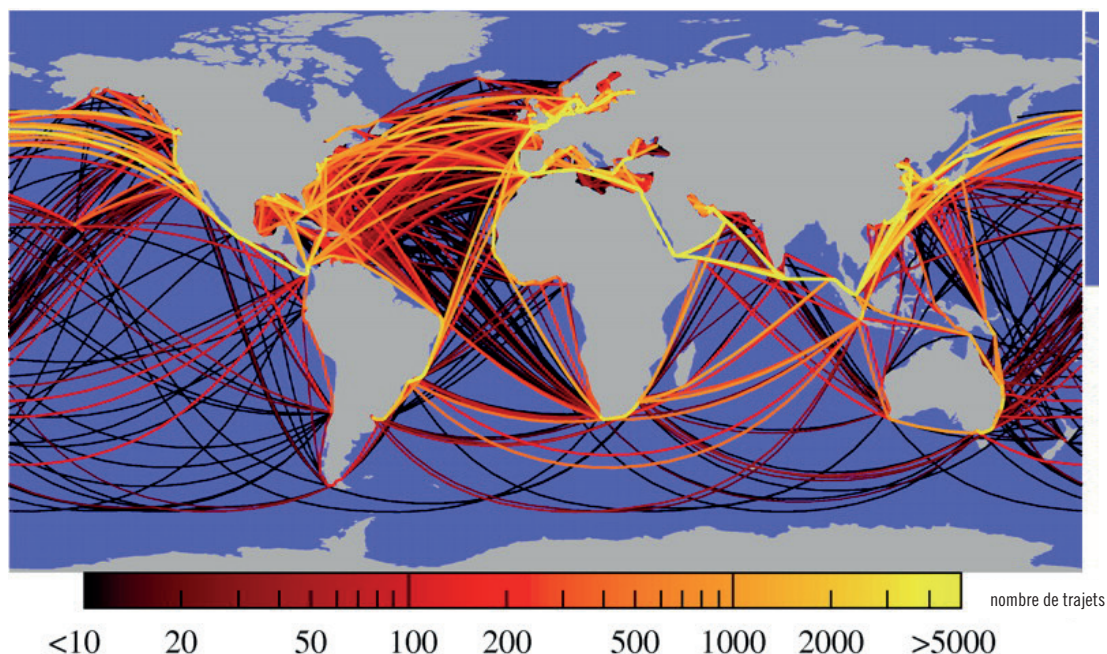
17. Accord de New York, article 8 (4) : « Seuls les États qui sont membres d'une telle organisation ou participants à un tel arrangement, ou qui acceptent d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement, ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures ».
18. En 2011, le trafic maritime mondial s'est établi à 8,7 milliards de tonnes (CNUCED, 2012).
19. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) le rappelle dans son rapport 2012 sur la situation mondiale des pêches : « Étant donné la baisse des captures marines mondiales observée ces dernières années, l'augmentation du pourcentage de stocks surexploités et la diminution du pourcentage d'espèces non pleinement exploitées dans le monde, un constat s'impose : la situation mondiale des pêches de capture marines s'est aggravée et a eu un impact négatif sur la production (...). La situation semble encore plus critique pour certains stocks de poissons grands migrants, stocks chevauchants ou autres ressources halieutiques exploitées uniquement ou partiellement en haute mer » (FAO, 2012).
20. Pour une liste des contractants : <http://www.isa.org.jm/fr/scientific/exploration/contractors>.

- les activités de bioprospection se sont développées dans les ZAJN (Arnaud-Haond *et al.*, 2011) ;
- d'autres activités affectant la biodiversité marine dans les ZAJN, comme la mariculture²¹ *offshore* ou l'ingénierie climatique, devraient faire leur apparition à terme sachant que certaines (c'est le cas par exemple de la fertilisation des océans) en sont déjà à la phase expérimentale²².

Tout cela entraîne un accroissement des pressions anthropogéniques dans les ZAJN. Le Census of Marine Life (qui a duré dix ans, entre 2000 et 2010) a conclu en 2010 que « *les impacts antérieurs en mer profonde étaient principalement dus aux rejets de déchets et de débris. Aujourd'hui, l'impact des pêcheries profondes et de l'extraction d'hydrocarbures et de minéraux est le plus important. À l'avenir, le changement climatique devrait avoir un impact encore plus important* » (Census of Marine Life, 2011). À cela s'ajoute l'acidification des océans, qui était le thème du Processus consultatif officiel des Nations unies sur les océans et le droit de la mer (PCO) pour l'année 2013. Pendant longtemps, à cause de leur éloignement et de notre manque de connaissances, les ZAJN étaient considérées comme des endroits plutôt préservés dont les ressources biologiques étaient *de facto* protégées des effets de l'activité humaine. Avec le développement des activités humaines toujours plus loin des côtes, l'impact accru sur les océans du changement climatique, de l'acidification et de la pollution, sans oublier une meilleure compréhension de ces écosystèmes longtemps restés inconnus, cette vision des choses est devenue obsolète. D'où cette interrogation : que faire pour conserver et utiliser durablement la biodiversité marine dans les ZAJN ?

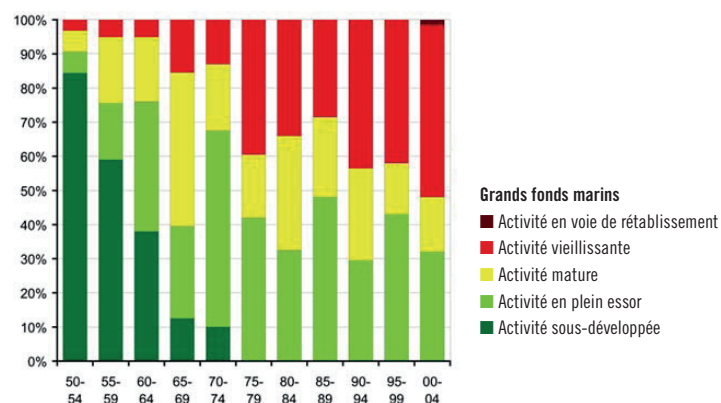
La communauté internationale a pris conscience de ces menaces voici une quinzaine d'années, lançant des discussions sur la question de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité

21. Les délégués de la Conférence sur la mariculture *offshore* organisée à Izmir (Turquie) en octobre 2012 (17-19) ont demandé à la FAO de réaliser une évaluation de l'accès à la mariculture en haute mer et des cadres opérationnels. Voir par exemple : http://www.fishupdate.com/news/fullstory.php/aid/18454/Offshore_mariculture_industry_looks_to_high_seas_opportunities.html.
22. En juillet 2012, une activité illégale de fertilisation des océans, « impliquant le déversement délibéré dans les eaux de surface de 100 tonnes de sulfate de fer », a eu lieu dans le Pacifique, au large des côtes canadiennes. Cette expérience a donné lieu à de multiples déclarations de la communauté internationale, qui s'inquiète de ce type de comportements. Voir : <http://www.imo.org/OurWork/Environment/SpecialProgrammesAndInitiatives/Pages/London-Convention-and-Protocol.aspx>.

Figure 3. Trajets de tous les cargos ayant un tonnage brut supérieur à 10 000 tjb en 2007

Source : Kaluza *et al.*, 2010.

marine dans les ZAJN. Début 2001, l'Allemagne et l'Australie organisaient un colloque sur « La gestion des risques pesant sur la biodiversité dans les ZAJN », pour réfléchir aux AMP en haute mer. L'année suivante, un PCO dédié entre autres à la protection et à la préservation du milieu marin a été organisé, au cours duquel les ZAJN et leurs problématiques ont également été abordées²³. En 2003, lors du V^e Congrès mondial sur les parcs de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) (Durban, Afrique du Sud, 8-17 septembre)²⁴, une « Stratégie décennale pour l'établissement d'aires marines protégées en haute mer » destinée à appuyer l'élaboration d'un système mondial représentatif des réseaux d'AMP en haute mer a été avalisée par les membres d'un atelier consacré au thème transversal de la mer. Elle appelait à « soutenir la prise en compte aux plus hauts niveaux de la nécessité d'introduire des mécanismes additionnels, parmi lesquels les accords de mise en œuvre de la CNUDM, afin de favoriser la mise en place d'un système mondial représentatif bien géré de réseaux [d'AMP en haute

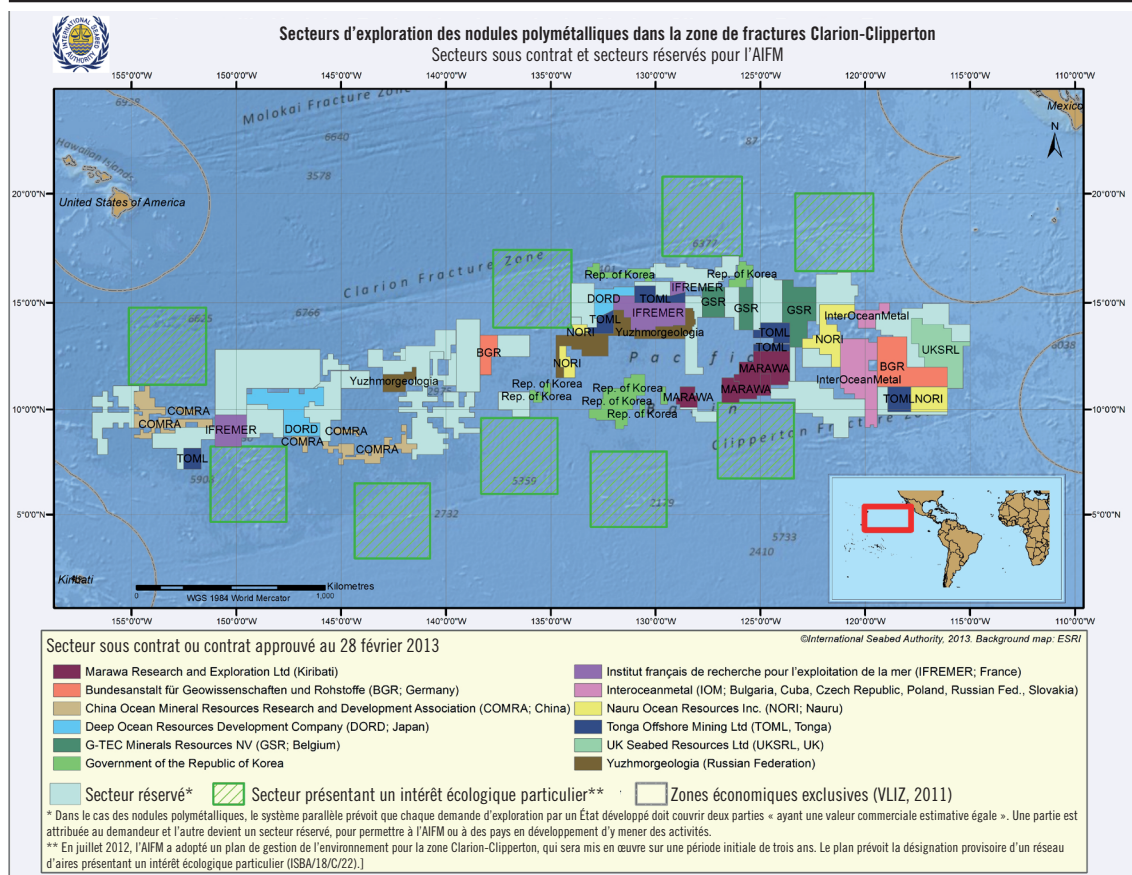
Figure 4. Différentes phases de développement des pêches pour les principales ressources halieutiques marines de grands fonds dans le monde, 1950-2004

Source: Maguire *et al.*, 2006.

23. Voir le compte rendu de la réunion : http://www.un.org/depts/los/consultative_process/consultative_process.htm.

24. Voir le compte rendu de la réunion : http://www.un.org/depts/los/consultative_process/consultative_process.htm.

Figure 5. Secteurs d'exploration des nodules polymétalliques dans la zone de fractures Clarion-Clipperton



mer] et d'un système efficace de gouvernance »²⁵. Les États parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) se sont eux aussi intéressés très tôt à cette question. En 2005, la CDB publiait une étude technique sur un « instrument juridique international sur la haute mer et les fonds marins au-delà des limites de la juridiction nationale et les perspectives de coopération pour l'établissement d'AMP dans les zones au-delà des limites de la juridiction nationale »²⁶. Cette étude suggérait également qu'un accord de mise en œuvre de la CNUDM faisait partie des solutions possibles pour faciliter la création et la gestion des AMP dans les ZAJN.

En 2004, le PCO s'est intéressé aux « Nouvelles méthodes d'exploration rationnelle des océans, y compris la conservation et la gestion de la diversité

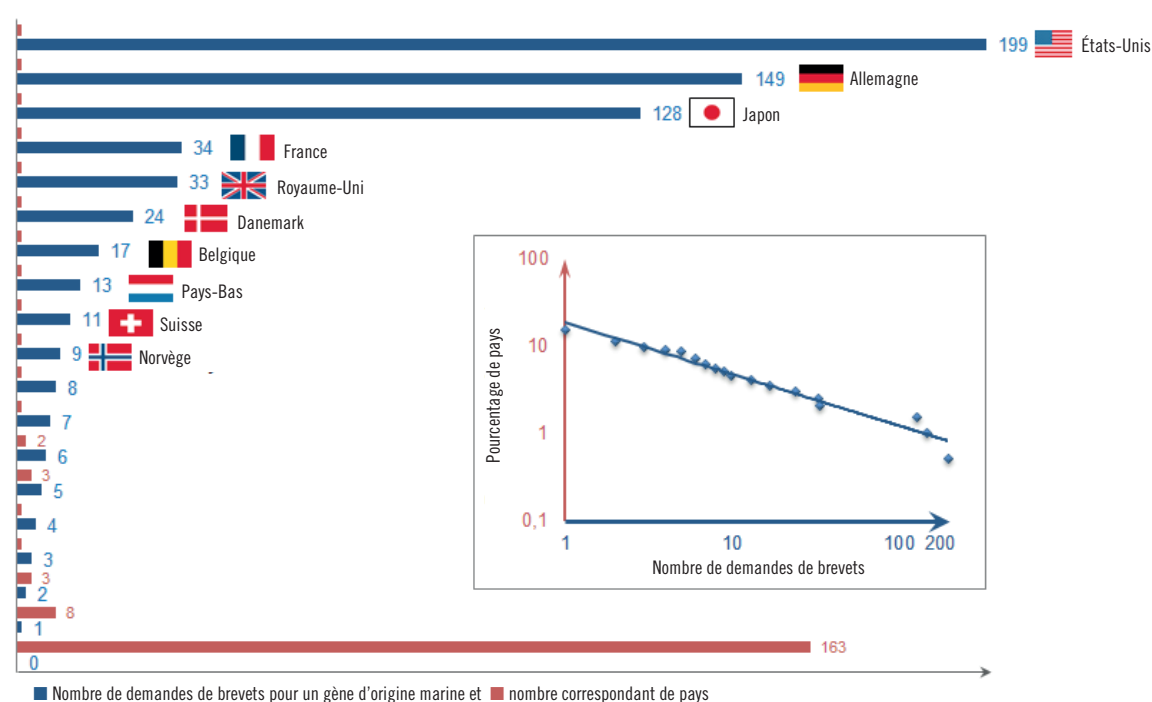
biologique du fond marin dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale »²⁷. Deux problématiques distinctes commençaient alors à susciter des débats : l'équilibre à trouver entre la liberté de la haute mer et l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ; et l'idée selon laquelle le régime actuel applicable à l'exploitation des ressources génétiques marines dans les ZAJN n'était pas satisfaisant. Cette même année, un groupe de travail spécial a été institué par la résolution 59/24 de l'AGNU, avec pour mandat « d'indiquer, le cas échéant, les solutions et méthodes permettant de promouvoir la coopération et la coordination internationales pour la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale »²⁸. Ce Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones au-delà des limites de la juridiction

25. Un colloque sur la gouvernance de la conservation de la biodiversité de la haute mer organisé à Cairns (Australie) en juin 2003 (16-19) est lui aussi parvenu à la conclusion que les accords de mise en œuvre relatifs à la CNUDM constituaient une option envisageable.

26. Voir : <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-19.pdf>.

27. Document A/59/122, « Rapport sur la cinquième réunion du Processus consultatif officieux des Nations unies ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer ».

28. Résolution AGNU 59/24 du 17 novembre 2004, §73.

Figure 6. Demandes de brevets pour un gène d'origine marine, par pays demandeur

Source : Arnaud-Haond *et al.*, 2011.

nationale (ou « Groupe de travail sur la BJN ») s'est réuni en 2006, 2008, 2010, 2011, 2012 et 2013.

Avec le temps, les discussions ont eu tendance à se polariser entre, d'un côté, les États plaçant pour l'adoption d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM afin d'assurer effectivement la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN et, de l'autre, les États estimant que sous réserve de mieux faire respecter et appliquer les instruments existants, tout nouvel accord est inutile. Le désaccord entre ces deux groupes a été particulièrement patent lors de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (CNUDD) de 2012, dite « conférence de Rio + 20 »²⁹. À cette occasion, de nombreux États ont cherché à trouver un accord politique pour lancer, sous les auspices de l'AGNU, des négociations en vue de l'adoption d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. Mais du fait de l'opposition de quelques États influents, aucun consensus politique n'a été trouvé. Au lieu de quoi, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à « s'attaquer d'urgence à la question de la conservation et de l'exploitation durable de la diversité biologique marine dans les

zones qui ne relèvent pas des juridictions nationales, notamment en prenant une décision sur l'élaboration d'un instrument international dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer », au plus tard avant la fin de la 69^e session de l'Assemblée générale en août 2015³⁰.

1.3. Objectifs de ce rapport

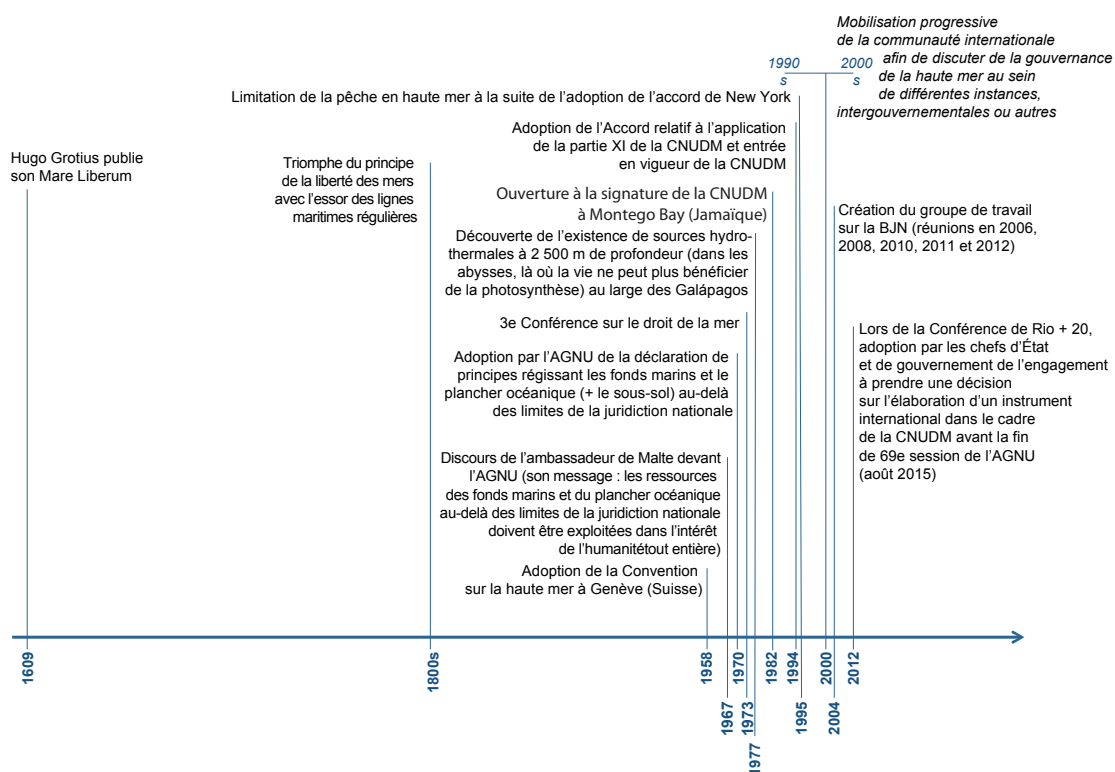
Les prochains mois seront donc cruciaux, puisque les États vont devoir décider s'ils entament ou non, sous les auspices de l'AGNU, des négociations pour la conclusion d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. Étant donné l'importance historique de la décision à prendre, il est vital que les parties prenantes intéressées, en dehors du petit cercle des initiés, aient une vision claire et exhaustive du processus actuel. C'est donc cette mission d'information que s'est fixée le présent rapport, qui proposera également un certain nombre de pistes pour avancer.

La deuxième partie de l'étude fait le point sur l'état actuel de la gouvernance de la biodiversité marine dans les ZAJN. Elle met en exergue certaines obligations et certains objectifs clés adoptés

29. La conférence a été organisée à Rio de Janeiro (Brésil) 20 ans après la CNUED.

30. AGNU, résolution 66/288, L'Avenir que nous voulons, §162.

Figure 7. Les grandes étapes de la gouvernance de la haute mer (avec l'aimable autorisation d'A. Magnan)



dans différentes enceintes internationales et expose dans le détail la fragmentation du cadre institutionnel actuel. La troisième partie identifie les grands enjeux auxquels est confrontée la communauté internationale en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN.

Ces aspects ont été pris en compte lorsque les États ont décidé d'établir, sous les auspices de l'AGNU, un groupe de travail dédié. La quatrième partie retrace le parcours de ce groupe de travail sur la biodiversité au-delà des limites de la juridiction nationale (Groupe de travail sur la BJN) et revient sur les discussions ayant abouti, en 2011, à l'adoption d'un « paquet » (ou *package deal* qui permet de traiter toutes les questions en même temps). La cinquième partie revient sur les positions adoptées par les différents États au cours de ces discussions, faisant apparaître leur évolution dans le temps et leurs visions respectives des quatre éléments compris dans le « paquet » de 2011 (ressources génétiques marines, y compris le partage des avantages ; instruments de gestion par zone, y compris les AMP ; études d'impact environnemental ; et renforcement des capacités et transfert des techniques marines).

La sixième partie porte sur les étapes ultérieures et réfléchit à différentes pistes possibles. Elle renferme aussi des suggestions sur le contenu

éventuel d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN ainsi que des suggestions quant à d'autres mesures complémentaires.

2. GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ MARINE DANS LES ZAJN : UN ÉTAT DES LIEUX

2.1. Obligations et objectifs en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN

La CNUDM prévoit des obligations environnementales d'ordre général, applicables à la fois à la haute mer et à la Zone et notamment :

- (i) l'obligation d'ordre général de protéger et de préserver le milieu marin³¹ ;
- (ii) l'obligation de conserver et de gérer les ressources biologiques de la haute mer³² ;

31. CNUDM, article 192 : « Les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ».

32. CNUDM, articles 116-119 sur la conservation et la

- (iii) l'obligation de prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin³³ ;
- (iv) l'obligation de prendre les mesures « *nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction* »³⁴ ;
- (v) l'obligation pour les États de coopérer entre eux au plan régional et mondial³⁵.

Du fait de ces obligations spécifiques, certains auteurs (comme Freestone, 2009) estiment que les libertés de la haute mer « *ne sont pas des droits absolus mais sont soumis à un certain nombre de limites et obligations correspondantes qui pré-conditionnent leur exercice* ».

En 2010, dans le cadre de la CDB³⁶, plusieurs objectifs ayant trait à la biodiversité marine dans les ZAJN ont été adoptés³⁷ – ce sont les objectifs d'Aichi pour la diversité. Ils fixent un certain nombre de cibles et notamment :

- « Objectif 3 : D'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire au minimum ou d'éviter les impacts défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, d'une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la Convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socioéconomiques nationales » ;

gestion des ressources biologiques de la haute mer.

- 33. CNUDM, articles 194-196 sur les mesures visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, l'obligation de ne pas déplacer le préjudice ou les risques et de ne pas remplacer un type de pollution par un autre et l'utilisation de techniques ou introduction d'espèces étrangères ou nouvelles ; et CNUDM, articles 207-212 sur la réglementation internationale et le droit interne visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin (i) d'origine tellurique, (ii) résultant des activités relatives aux fonds marins relevant de la juridiction nationale, (iii) résultant d'activités menées dans la Zone, (iv) par les navires, (v) d'origine atmosphérique ou transatmosphérique.
- 34. CNUDM, article 194 (5).
- 35. CNUDM, article 197 sur la coopération au plan mondial ou régional ; et CNUDM, articles 242-244 sur la coopération internationale en matière de recherche scientifique marine.
- 36. Ouverte à la signature en 1992 et entrée en vigueur en 1993, la CDB compte actuellement 193 Parties contractantes. Elle réunit donc pratiquement tous les pays de la planète, à l'exception d'Andorre, du Vatican, du Soudan du Sud et des États-Unis.
- 37. COP 10 de la CDB, Décision X/2, Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020.

- « Objectif 6 : D'ici à 2020, tous les stocks de poissons et d'invertébrés et plantes aquatiques sont gérés et récoltés d'une manière durable, légale et en appliquant des approches fondées sur les écosystèmes, de telle sorte que la surpêche soit évitée, que des plans et des mesures de récupération soient en place pour toutes les espèces épuisées, que les pêcheries n'aient pas d'impacts négatifs marqués sur les espèces menacées et les écosystèmes vulnérables, et que l'impact de la pêche sur les stocks, les espèces et les écosystèmes reste dans des limites écologiques sûres » ;
- « Objectif 10 : D'ici à 2015, les nombreuses pressions anthropiques exercées sur les récifs coralliens et les autres écosystèmes vulnérables marins et côtiers affectés par les changements climatiques ou l'acidification des océans sont réduites au minimum, afin de préserver leur intégrité et leur fonctionnement » ;
- « Objectif 11 : D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin ».

Tout en rappelant l'importance de l'objectif 11 d'Aichi³⁸, le document final de la Conférence de Rio + 20 réaffirme également certains objectifs et principes importants. Les États s'engagent notamment « *à protéger et à régénérer la santé, la productivité et la résilience des océans et des écosystèmes marins, et à maintenir leur biodiversité en assurant leur conservation et leur exploitation durable pour les générations actuelles et futures. Nous nous engageons aussi à appliquer efficacement une démarche écosystémique et l'approche de précaution dans la gestion des activités influant sur le milieu marin, dans le respect du droit international, afin de tenir les engagements pris concernant les trois dimensions* ».

- 38. Résolution 66/288 de l'AGNU du 22 juillet 2012 : « Nous prenons note de la décision X/2 adoptée à l'issue de la dixième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, () que, d'ici à 2020, au moins 10 pour cent des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, seront conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone » (L'avenir que nous voulons, §177).

du développement durable »³⁹. Cet engagement s'applique aux zones marines situées dans les limites de la juridiction nationale et au-delà.

2.2. Un cadre de gouvernance fragmenté

L'objectif général de la CNUDM est d'établir « un ordre juridique pour les mers et les océans qui facilite les communications internationales et favorise les utilisations pacifiques des mers et des océans, l'utilisation équitable et efficace de leurs ressources, la conservation de leurs ressources biologiques et l'étude, la protection et la préservation du milieu marin »⁴⁰. Elle joue donc le rôle d'une « Constitution pour les océans », véritable cadre juridique global encadrant toutes les activités menées dans les océans et les mers. Mais l'existence de la CNUDM ne remet pas en question les autres instruments ou accords s'appliquant eux aussi aux océans et aux mers. Un large éventail d'instruments internationaux régissant les océans préexistait à son adoption en 1982 et son entrée en vigueur n'a pas empêché la conclusion ultérieure de nouveaux accords. Ce qui conduit de nombreux observateurs à qualifier le cadre de la gouvernance des océans de « fragmenté » (Tladi, 2011) – un constat particulièrement pertinent pour le cadre de gouvernance propre aux ZAJN où un grand nombre d'accords ou instruments internationaux s'appliquent, en général sur une base sectorielle ou thématique avec parfois une portée géographique limitée à une région précise. La liste suivante ne prétend pas à l'exhaustivité, cherchant au contraire à illustrer cette diversité des instruments sectoriels ou thématiques.

- La pêche dans les ZAJN relève de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui fournit des orientations à travers l'adoption de codes de déontologie, de plans d'action et d'instruments juridiquement contraignants. Cette organisation internationale s'appuie, au plan régional, sur les ORGP, qui gèrent les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrants

(« ORGP thonières ») ou les stocks de poissons hauturiers (« ORGP non thonières ») relevant de leurs compétences dans les ZAJN.

- L'exploration et l'exploitation des ressources minérales de la Zone sont réglementées par l'AIFM.
- La navigation et l'immersion de déchets sont réglementées par le biais de conventions internationales adoptées dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI)⁴¹.
- Les sciences marines sont discutées à l'échelle planétaire dans le cadre de la Commission océanographique intergouvernementale (COI) de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).
- D'autres instruments sectoriels sont aussi applicables dans les ZAJN, dont la Convention pour la réglementation de la chasse à la baleine, qui a institué la Commission baleinière internationale (CBI) ; la Convention sur les espèces migratrices (CMS) ; la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ; et l'Accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ACAP).
- Enfin, plusieurs programmes sur les mers régionales établis sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ou qui lui sont associés ont des mandats spécifiques pour traiter des enjeux environnementaux dans les ZAJN (Druel *et al.*, 2012) : la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-est (Convention OSPAR), la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Convention de Barcelone) et la Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (SPREP). Dans les ZAJN de l'océan Austral, le Traité sur l'Antarctique et son Protocole sur la protection de l'environnement (protocole de Madrid) et la Convention pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (convention CCAMLR) permettent de gérer une large palette d'activités⁴².

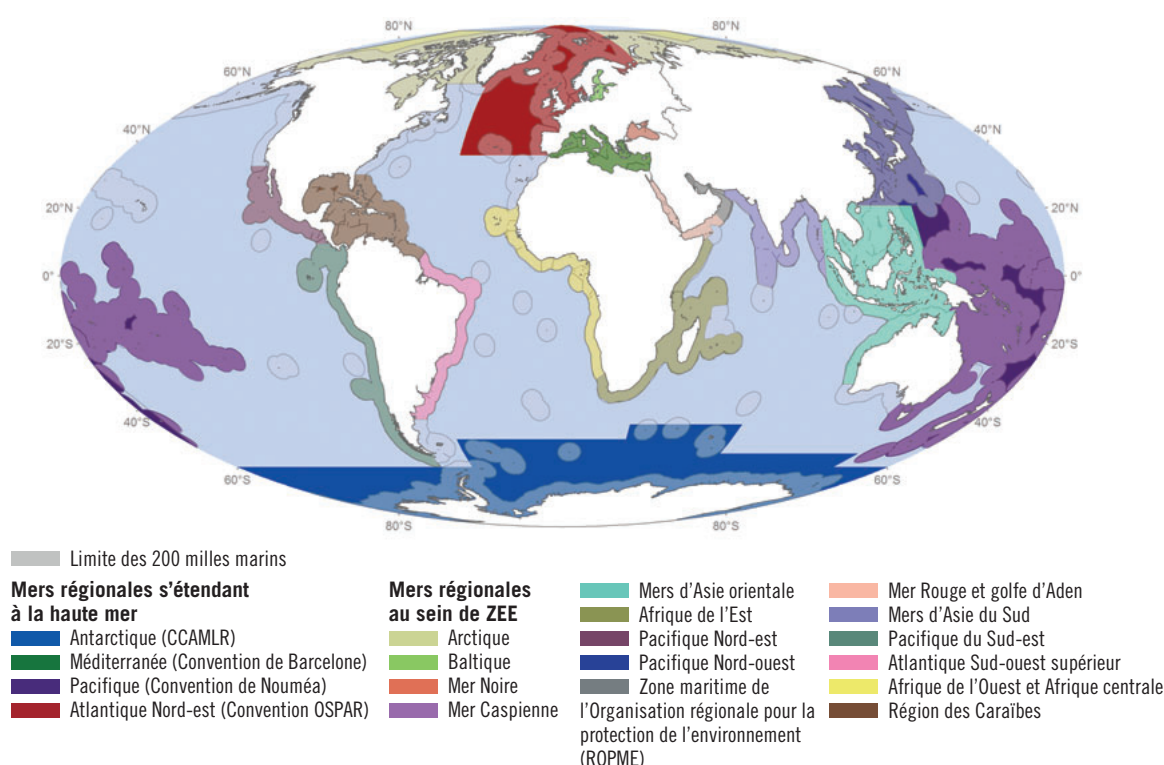
Par le biais de ces instruments pourrait être traitée la question de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. Mais un problème crucial persiste, lié au fait que « la myriade d'institutions décrites ci-dessus n'entretiennent aucun véritable rapport entre elles et

39. Résolution 66/288 de l'AGNU du 22 juillet 2012 : « Nous prenons note de la décision X/2 adoptée à l'issue de la dixième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, (...) que, d'ici à 2020, au moins 10 pour cent des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, seront conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone » (L'avenir que nous voulons, §177).

40. CNUDM, Préambule.

41. Sur l'immersion des déchets par exemple, voir la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (1972) et son Protocole de 1996.

42. Voir : <http://www.unep.org/regionalseas/programmes/independent/antarctic/default.asp>.

Figure 8. Conventions de mers régionales s'étendant ou non à la haute merSource : Ban *et al.*, 2013.

opèrent indépendamment les unes des autres sans cadre général qui garantirait structure, pertinence et cohérence » (Tladi, 2011).

La CDB a également un rôle à jouer dans la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. En effet, ses objectifs comprennent « la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques »⁴³. Ils entrent ainsi en résonance avec les préoccupations actuelles entourant la biodiversité marine dans les ZAJN. D'autant que la CDB a été ratifiée par pratiquement tous les pays du monde, puisqu'elle compte 193 États parties et qu'elle jouit d'un mandat indiscutable sur les ZAJN, même si l'étendue de ce mandat a très souvent été remise en question (Gjerde *et al.*, 2012) : en effet, la CDB s'applique à chacune des Parties contractantes « lorsqu'il s'agit des processus et activités qui sont réalisés sous sa juridiction ou son contrôle, que ce soit à l'intérieur de la zone relevant de sa juridiction nationale ou en dehors des limites de sa juridiction nationale, indépendamment de l'endroit où ces processus et

activités produisent leurs effets »⁴⁴. Dans les ZAJN, les Parties contractantes sont aussi tenues de coopérer directement ou par l'intermédiaire d'organisations internationales compétentes⁴⁵. Par ailleurs, la Conférence des Parties (CdP) de la CDB a adopté une série de cibles qui s'appliquent également à la biodiversité marine dans les ZAJN (voir section 2.1).

Mais, dans la pratique, les Parties contractantes ont limité le rôle de la CDB à la fourniture d'informations et d'avis scientifiques et techniques en matière de biodiversité marine dans les ZAJN. Ces informations et avis doivent être en priorité adressés à l'AGNU⁴⁶. Le processus principal de

44. CDB, article 4 (b).

45. CDB, article 5.

46. Voir la décision X/29 de la CDB sur la diversité biologique marine et côtière, § 24. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Ainsi en 2004, le PCO recommandait à l'AGNU d'accueillir « avec satisfaction la décision VII/28 adoptée à la même réunion demandant au Groupe de travail spécial à composition non limitée sur les aires protégées d'envisager les différentes formes de coopération pour établir des aires marines protégées dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale, en respectant le droit international, dont la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, en se fondant sur les meilleures informations scientifiques disponibles, et d'encourager la participation d'experts des questions

43. CDB, article 1.

transmission de ce type d'informations est celui établi sous l'égide de la CDB pour identifier les aires marines d'importance écologique ou biologique (AMIEB) (Druel, 2012). La CDB a aussi contribué aux discussions internationales en cours, avec l'adoption de Lignes directrices facultatives pour prendre en compte la diversité biologique dans les études d'impact environnemental (EIE) et les évaluations stratégiques environnementales (ESE) annotées spécifiquement pour la diversité biologique dans les ZAJN⁴⁷. Jusqu'ici, les travaux engagés à travers cette convention sont simplement mentionnés dans les résolutions de portée générale de l'AGNU (ou résolutions « omni-bus ») sur les océans et le droit de la mer⁴⁸.

3. PROBLÉMATIQUES ACTUELLES

3.1. L'absence d'un ensemble exhaustif de principes généraux de gouvernance

S'il existe bien des principes de gouvernance applicables à la biodiversité marine dans les ZAJN, ils n'ont pas encore été rassemblés dans un instrument exhaustif et dédié, à l'instar de ce que fait l'article 5 de l'accord de New York, en énumérant les principes généraux pour la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants ou des stocks de poissons grands migrants. Pour les experts, plusieurs raisons viennent justifier l'adoption de cet ensemble exhaustif de principes généraux. « *Cela viendrait à nouveau confirmer sans équivoque que ces principes doivent être appliqués dans les ZAJN. [] Un ensemble exhaustif de principes servirait de base saine à l'élaboration d'un régime cohérent de gouvernance des ZAJN* » (Oude Elferink, 2011). De plus, « *renforcer l'application des principes dans les processus internationaux de décision des organes conventionnels est indispensable pour pondérer les priorités différentes de conservation et d'utilisation en fonction d'un cadre éthique d'ensemble et pour résoudre les conflits, notamment entre les différents traités* » (Ardron et al., 2013).

marines aux activités du Groupe de travail » [document A/59/122, Lettre datée du 29 juin 2004, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Coprésidents du Processus consultatif §5 (b)].

47. Décision XI/18 de la CDB sur la biodiversité marine et côtière.

48. Voir par exemple la dernière résolution de l'AGNU sur les océans et le droit de la mer (Doc. A/Res/67/78) du 11 décembre 2012, §189, 196, 197

3.2. La difficile coopération entre autorités compétentes

Le cadre de gouvernance pour les océans a souvent été qualifié de « fragmenté » (Tladi, 2011 ; voir section 2.2), avec sa myriade d'organisations globales et régionales aux mandats couvrant certaines régions ou certaines activités dans les ZAJN. Or, ce cadre comporte des failles : toutes les activités humaines dans les ZAJN ne sont pas correctement réglementées par l'intermédiaire d'une organisation ou d'une convention internationale et toutes les régions ne sont pas couvertes par un instrument spécifique (une convention de mer régionale par exemple) dédié à la protection de l'environnement ou à la conservation de la biodiversité marine. Par ailleurs, certaines organisations continuent de gérer les activités relevant de leur mandat sans intégrer dans leur fonctionnement les principes modernes de gouvernance – de l'approche écosystémique au principe de précaution en passant par l'obligation de respecter des processus de décision transparents et ouverts. Par conséquent, il faut – et il faudra – résoudre les problèmes liés à la mise en œuvre de mesures intégrées ou multisectorielles en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. La création des AMP multi-sectorielles dans les ZAJN illustre cette difficulté (voir section 3.3).

La fragmentation du cadre institutionnel complexe aussi potentiellement la coordination et la coopération entre de nombreuses organisations compétentes. Dans certaines régions, les cadres de coopération sont assez lâches, prenant la forme de protocoles d'entente ou d'autres instruments juridiquement non contraignants. C'est le cas par exemple dans l'Atlantique Nord-est, avec la tentative d'établissement d'un cadre pour la gestion des AMP de la Convention OSPAR dans les ZAJN et, à un échelon plus formel, dans l'océan Austral, avec la CCAMLR et le système du Traité de l'Antarctique (Druel et al., 2012). Mais dans la vaste majorité des régions océaniques, la coordination et la coopération entre organisations compétentes dans les ZAJN sur les questions de biodiversité marine sont pratiquement inexistantes.

3.3. L'absence d'un cadre international pour l'institution d'AMP dans les ZAJN

Selon la CDB, une aire protégée recouvre « *toute zone géographiquement délimitée qui est désignée, ou réglementée, et gérée en vue d'atteindre*

des objectifs spécifiques de conservation »⁴⁹. Les AMP peuvent être considérées comme un précieux instrument de conservation de la biodiversité marine dans les ZAJN, parce qu'elles offrent un niveau supérieur de protection pour certaines caractéristiques ou certains habitats précis dans ces zones. En réglementant l'activité humaine dans les aires protégées et en réduisant ce faisant les impacts de multiples facteurs de stress, les AMP contribuent aussi à l'adaptation des écosystèmes et des espèces aux répercussions grandissantes du changement climatique et de l'acidification des océans.

En 2010, la couverture mondiale des AMP (y compris les ZAJN et les zones relevant de la juridiction nationale) était de 1,17 % des océans, sachant qu'elles n'étaient que quelques-unes à se situer dans des ZAJN⁵⁰. L'objectif fixé par la CDB en 2010 de conserver au moins 10 % des zones marines et côtières⁵¹ « au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone » est donc loin d'être réalisé et ne pourra l'être sans la désignation de nouvelles AMP dans les ZAJN.

Plusieurs raisons et obstacles peuvent expliquer la difficulté d'établissement et de gestion des AMP dans les ZAJN. La plupart des États parties et des parties prenantes réfléchissent aujourd'hui à l'établissement d'AMP multi-sectorielles, à savoir des aires protégées ayant vocation à réglementer une large palette d'activités humaines dans l'objectif ultime de conserver la biodiversité marine. Mais il n'existe pas à l'heure actuelle de mécanisme global pour instaurer ce type d'AMP. De fait, l'approche qui prévaut actuellement est sectorielle. L'AIFM a ainsi désigné en 2012 neuf aires « témoins de préservation du milieu » dans la zone de Clarion-Clipperton, dans le Centre-Pacifique⁵². Les ORGP peuvent désigner certaines zones fermées à la pêche afin de protéger ou de reconstituer les stocks qu'elles gèrent ou pour protéger les écosystèmes marins vulnérables (EMV) des fonds marins. Par son mandat de réglementation de la navigation, l'OMI peut adopter, par l'intermédiaire de ses États parties, des mesures en la matière dans certaines zones. La première difficulté réside donc dans la coordination des efforts

de ces différentes organisations internationales sectorielles pour établir des AMP et introduire des mesures de gestion adaptées.

Cette mission de coordination aurait pu être confiée au programme des mers régionales du PNUE, mais seules quelques-unes des conventions de ce programme s'appliquent aux ZAJN (voir section 2.2). En outre, les initiatives régionales plus récentes connaissent, comme on le voit dans l'Atlantique Nord-est, de sérieuses limites. Dans cette région, un premier réseau d'AMP dans les ZAJN a été créé par la commission OSPAR en 2010. Mais l'organisation n'ayant qu'un mandat restreint pour réglementer les activités humaines dans les ZAJN, elle doit rechercher la coopération d'autres organisations internationales, comme l'OMI, l'AIFM ou la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-est (CPANE) – pour concevoir un plan de gestion adapté pour ses AMP. Cette coopération est délicate à obtenir : seuls des instruments juridiquement non contraignants peuvent être employés et ces organisations ont toutes des priorités divergentes et des États membres différents. Le même problème concerne les AMP que la CCAMLR envisage de créer dans l'océan Austral, à la différence près que la CCAMLR a pour mandat de réglementer la pêche.

En outre, les mesures adoptées par les organisations régionales ou sectorielles ne sont contraignantes que pour leurs Parties contractantes. Les États non membres peuvent toujours venir compromettre les mesures de conservation prises par ces organisations. Il faut souligner également que, dans le cadre des discussions au sein des Nations unies, certains pays latino-américains ont remis en cause la légitimité des instruments régionaux pour établir et gérer des AMP dans les ZAJN.

3.4. Le flou juridique entourant le statut des ressources génétiques marines dans les ZAJN

Un document de 2008 signalait l'actuel « manque de clarté entourant le régime applicable à la bioprospection et l'exploitation équitable des ressources génétiques marines (RGM) dans les ZAJN » (Gjerde et al., 2008a). Ce flou est surtout dû à un fossé idéologique entre les États prenant part aux discussions internationales sous les auspices de l'AGNU. Les RGM et la réglementation de la bioprospection n'étaient pas traitées dans la CNUDM, car elles renvoient à des concepts relativement récents associés à des activités qui émergeaient à peine à l'époque des négociations pour l'adoption de cette convention. Cela offre aux États parties une certaine souplesse d'interprétation de ses dispositions.

49. CDB, article 2.

50. « D'un point de vue politique, pratiquement toutes les AMP sont situées au sein de zones relevant de la juridiction nationale. Si l'on exclut la haute mer, la couverture des AMP atteint quelque 2,88 % » (Toropova et al., 2010).

51. COP 10, Décision X/2 : Plan stratégique 2011-2020, objectif 11.

52. Voir document ISBA/18/C/22 du 26 juillet 2012, Décision du Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins au sujet du plan de gestion de l'environnement pour la zone de Clarion-Clipperton.

Les pays en développement s'exprimant à travers le groupe des 77 et de la Chine (G77/Chine) sont favorables à l'application du principe de patrimoine commun de l'humanité aux RGM de la Zone. Établissant un parallèle avec les ressources minérales des grands fonds marins, ils ont plaidé pour l'extension du rôle de l'AIFM, qui assurerait la gestion de ces ressources, et pour l'instauration d'un mécanisme de partage des avantages à l'instar de celui prévu dans la CNUDM en matière d'exploitation du plateau continental au-delà de 200 milles marins⁵³. Face à eux, les États-Unis et d'autres pays développés estiment que le principe de la liberté de la haute mer, consacré dans la partie VII de la CNUDM, s'applique aux RGM dans les ZAJN. Par conséquent, l'accès à ces ressources doit être libre et, comme le principe du patrimoine commun de l'humanité ne peut s'appliquer, il ne doit pas y avoir d'obligation de partager les avantages découlant de leur utilisation. L'Union européenne (UE) occupe une position intermédiaire dans ce débat : si elle ne reconnaît pas l'application du principe de patrimoine commun de l'humanité aux RGM de la Zone, elle a affirmé à plusieurs reprises que le principe du « premier arrivé, premier servi » n'était pas une solution acceptable et s'est dite ouverte à une approche reposant sur des principes d'équité.

En 2010, les États parties à la CDB ont adopté le 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. À travers cet instrument, les États parties cherchent à fixer des règles internationales sur un « *partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des technologies pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux technologies et grâce à un financement adéquat* »⁵⁴. Mais, « *le point de départ d'un [mécanisme d'accès et de partage des avantages] APA dans les ZAJN est qu'il ne relève pas du champ d'application du protocole de Nagoya* » (Greiber et al., 2012). Pendant les négociations, s'est ouvert un débat sur la portée de l'article 10 du protocole de Nagoya sur un mécanisme APA multilatéral, pour savoir s'il pouvait recouvrir les RGM des ZAJN. L'article 10 ouvre en effet la possibilité pour les États parties

d'instaurer un tel mécanisme multilatéral pour les RGM se trouvant dans des situations transfrontières « *ou pour lesquelles il n'est pas possible d'accorder ou d'obtenir le consentement préalable donné en connaissance de cause* »⁵⁵. Les États participant aux discussions au sein de la CDB et de l'AGNU ont estimé d'une manière générale que la question de l'APA pour les RGM dans les ZAJN doit être résolue sous les auspices de la CNUDM. Pourtant, « *l'article 10 du protocole [de Nagoya] ouvre la voie à une négociation future autour d'un mécanisme multilatéral de partage des avantages qui pourrait, si les États le décident, servir de base à un futur accord de partage relatif aux ressources génétiques marines dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale* » (Vierros et al., 2013).

L'adoption du protocole de Nagoya en 2010 met davantage en exergue le flou ou, pour reprendre l'argument de certains États, l'absence de réglementation spécifique applicable au mécanisme APA pour les RGM dans les ZAJN. Dès que le protocole entrera en vigueur, la situation risque de se compliquer puisqu'une entreprise souhaitant échapper à ses obligations en matière d'exploitation des RGM au sein d'une juridiction nationale pourra affirmer que les ressources concernées proviennent de ZAJN.

La nature exacte de la bioprospection et le fait qu'elle tombe ou non sous le coup du régime actuel de la CNUDM pour la recherche scientifique marine⁵⁶ ont aussi fait l'objet de débats au sein de l'AGNU, tout comme la traçabilité des RGM et d'autres questions liées aux droits de propriété intellectuelle⁵⁷.

53. CNUDM, article 82 (et notamment §4) : « *Les contributions s'effectuent par le canal de l'Autorité [l'AIFM], qui les répartit entre les États parties selon des critères de partage équitables, compte tenu des intérêts et besoins des États en développement, en particulier des États en développement les moins avancés ou sans littoral* ».

54. Protocole de Nagoya, article 1.

55. Protocole de Nagoya, article 10.

56. Voir CNUDM, partie XIII, en plus des articles 87 et 143 de ladite convention.

57. Pour un tour d'horizon de ces questions, voir Greiber et al., 2013.

3.5. Le déficit de règles internationales pour les études d'impact environnemental⁵⁸ et les évaluations stratégiques environnementales⁵⁹ dans les ZAJN

La CNUDM contient une obligation à titre général de réaliser des EIE « 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 »⁶⁰. Mais cette obligation a été rarement observée et mal appliquée, de sorte que d'importantes failles demeurent. En cause probablement, l'absence de détails dans la CNUDM quant au respect de normes minimales qu'une EIE devrait observer pour qu'elle soit jugée adaptée et le manque de mécanismes de contrôle, en dépit des obligations de publication ou d'information par les organisations internationales compétentes, prévues dans ce texte⁶¹.

Seules quelques organisations intergouvernementales sectorielles ont adopté des règles détaillées imposant de réaliser des EIE pour les activités humaines dans les ZAJN : c'est le cas d'un certain nombre d'ORGP pour la pêche de fond en haute mer, de l'AIFM pour l'exploration minière dans les grands fonds de la Zone et des Parties contractantes de la convention de Londres et de son Protocole pour les activités d'immersion de déchets et de fertilisation des océans⁶². À l'échelle régionale, cette obligation a aussi été développée dans le cadre du système du Traité de l'Antarctique dans

l'océan Austral pour toutes les activités présentant au moins un risque d'impact mineur ou temporaire et, dans une bien moindre mesure, par la commission OSPAR. Il n'existe donc aucune obligation de réaliser des EIE préalables pour un large éventail d'activités, notamment « les activités touchant les fonds marins autres que l'extraction minière (pose de câbles et de pipelines, installations implantées sur le fond marin, recherche scientifique marine, bioprospection, tourisme maritime, etc.) ; les activités en haute mer autres que l'immersion de déchets et certaines formes de pêche (navigation, recherche scientifique marine, installations flottantes [vagues, centrales nucléaires, mélangeurs pour CO₂]) ; les impacts de la pêche hauturière dans la zone externe du plateau continental des nations côtières (impacts sur les espèces et les ressources sédentaires, écosystèmes benthiques vulnérables, etc.) ; impacts des activités dans la zone externe du plateau continental sur la haute mer (mesure des échos d'ondes sismiques par exemple) ; activités militaires ; usages nouveaux ou émergents des mers » (Gjerde et al., 2008a).

Par ailleurs, il n'existe pas actuellement (i) d'obligation globale d'évaluer les impacts cumulatifs des activités humaines dans les ZAJN ni de mécanisme permettant d'entreprendre ou d'étayer ce type d'évaluation ; (ii) d'obligation internationale de réaliser des ESE ; (iii) d'autorité internationale compétente pour surveiller la manière dont les États et les organisations internationales respectent leurs obligations de réaliser des EIE dans les ZAJN ; ni (iv) de mécanisme prévoyant la consultation et la participation du public aux EIE et ESE.

3.6. La difficulté du renforcement des capacités et du transfert des techniques marines

La recherche scientifique marine, y compris sur les RGM et la bioprospection, est l'un des domaines où le renforcement des capacités et le transfert de techniques marines pourraient bénéficier aux pays en développement. En effet, le fossé entre les pays développés et les pays en développement est particulièrement profond pour ce qui concerne la recherche sur les RGM. Selon une étude réalisée en 2011, dix pays détiennent 90 % des brevets associés à un gène d'origine marine (provenant d'une zone relevant de la juridiction nationale ou au-delà) – et ce sont tous des pays développés⁶³ (Arnaud-Haond et al., 2011). Bon nombre de facteurs peuvent

58. Les EIE sont définies par la CDB comme un « processus d'évaluation des impacts possibles d'un projet ou développement proposé sur l'environnement, en tenant compte des impacts interdépendants socio-économiques, culturels et relatifs à la santé de l'homme, à la fois bénéfiques et défavorables » (Lignes directrices volontaires sur la diversité biologique dans les études de l'impact sur l'environnement, §5, annexe à la Décision VIII/28 [COP VIII de la CDB]).

59. Les ESE sont « l'évaluation des effets probables sur l'environnement, y compris sur la santé, qui comprend la délimitation du champ d'un rapport environnemental et son élaboration, la mise en œuvre d'un processus de participation et de consultation du public et la prise en compte du rapport environnemental et des résultats du processus de participation et de consultation du public dans un plan ou programme » [article 2 (6) du Protocole à la CDB sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique environnementale (ou protocole de Kiev)].

60. CNUDM, article 206.

61. CNUDM, article 205.

62. Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (1972) et son Protocole de 1996.

63. Il s'agit des États-Unis, de l'Allemagne, du Japon, de la France, du Royaume-Uni, du Danemark, de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suisse et de la Norvège.

raisonnablement justifier cette situation, dont la difficulté d'accès à des technologies relativement coûteuses, l'absence de formation adéquate ou le manque d'accès à des informations et données pertinentes. Des experts ont ainsi montré récemment que seuls quelques pays possèdent des navires de plus de 60 mètres de long, indispensables pour les expéditions scientifiques dans les ZAJN⁶⁴.

Ceci explique pourquoi de nombreux pays en développement jugent indispensables le renforcement des capacités et le transfert des techniques marines pour combler ce fossé. La CNUDM consacre un chapitre entier (partie XIV) au développement et au transfert de techniques marines. Conformément à son article 268, les États parties doivent promouvoir :

- « (a) l'acquisition, l'évaluation et la diffusion de connaissances dans le domaine des techniques marines ; ils facilitent l'accès à l'information et aux données pertinentes ;
- (b) le développement de techniques marines appropriées ;
- (c) le développement de l'infrastructure technique nécessaire pour faciliter le transfert des techniques marines ;
- (d) la mise en valeur des ressources humaines par la formation et l'enseignement dispensés aux ressortissants des États et pays en développement, en particulier de ceux d'entre eux qui sont les moins avancés ;
- (e) la coopération internationale à tous les niveaux, notamment la coopération régionale, sous-régionale et bilatérale ».

Cette partie contient aussi des dispositions détaillées sur la manière de réaliser ces objectifs, essentiellement par le biais de la coopération internationale⁶⁵ et la création de centres nationaux et régionaux de recherche scientifique et technologique marine. Ces dispositions ont été complétées en 2003 par l'adoption des Critères et principes directeurs de la COI concernant le transfert de techniques marines (CPTTM). Les États et les organisations internationales désireux de se lancer dans ces activités de renforcement des capacités et de transfert de techniques marines ont donc à leur disposition un certain nombre d'instruments – mais les progrès sont lents. En 2010, la 11^e réunion du PCO a été consacrée au « Renforcement des capacités dans le domaine des affaires

maritimes et du droit de la mer, y compris les sciences marines ». Plusieurs délégations ont noté que « *le transfert des technologies marines jouait un rôle des plus importants pour renforcer les capacités, en particulier dans le domaine des sciences marines. Elles ont en outre fait observer que la partie XIV de la Convention était celle qui accusait le plus de retard sur le plan de la mise en œuvre* »⁶⁶.

3.7. Les obstacles à une gestion durable des pêches en haute mer

D'une manière générale, la situation globale des pêcheries est une source de grande préoccupation pour la communauté internationale. Selon la FAO, pratiquement 30 % des stocks de poissons qu'elle évalue étaient surexploités en 2012, contre 57 % pleinement exploités et seulement 13 % non pleinement exploités (FAO, 2012). L'organisation souligne, la même année, que « *la situation semble encore plus critique pour certains stocks de poissons grands migrants, stocks chevauchants ou autres ressources halieutiques exploitées uniquement ou partiellement en haute mer* » (ibid.). Deux problématiques différentes doivent être prises en compte au moment de discuter de la pêche en haute mer :

- la spécificité de la pêche hauturière en eaux profondes. Cette activité ne représente qu'une fraction du total des prises en haute mer mais cette exploitation commerciale suscite un intense débat, nourri par les craintes entourant la destruction d'EMV et la viabilité de cette forme de pêche. Les espèces concernées sont essentiellement longévives, avec de faibles taux de reproduction, et leur exploitation entraîne également des quantités considérables de prises accessoires. Certains scientifiques ont ainsi déjà constaté que « *la pêche en eaux profondes accentue une caractéristique propre à la pêche en mer, à savoir la dichotomie pernicieuse entre les schémas spatiotemporels naturels de productivité des stocks et le besoin perçu de réaliser en permanence des prises importantes, qui a alimenté l'essor de l'industrie mondiale de la pêche en épuisant successivement les stocks. Les effondrements réguliers qui mettaient 50 ans à se manifester dans la pêche côtière ne prennent plus que 5 à 10 ans pour survenir dans la pêche hauturière. Cette industrie a souvent recours en large partie au chalutage de fond de sorte qu'il est difficile, voire impossible, de parvenir à un équilibre durable avec un faible volume de prises et un impact réduit sur les écosystèmes* » (Norse et al., 2012) ;

64. Voir l'exposé de Kim Juniper lors de l'atelier intersessions sur les RGM (2-3 mai 2013, New York, NY) : http://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/workshop1_juniper.pdf.

65. La CNUDM mentionne aussi le rôle spécifique de l'AIFM à cet égard (articles 273 et 274).

66. Voir le document A/65/164, Rapport sur les travaux du Processus consultatif officieux ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer à sa onzième réunion, §28.

- les problèmes actuels de gouvernance. Dans les ZAJN, la gestion de la pêche relève avant tout de deux types d'entités : l'État du pavillon sous lequel naviguent les navires qui sont autorisés à pratiquer la pêche en haute mer ; et les ORGP, où sont adoptées des mesures de conservation et de gestion. En ce qui concerne l'État du pavillon, l'absence de définition claire du lien substantiel (voir section 3.8) a favorisé l'apparition des fameux « pavillons de complaisance » et, en dernier ressort, la généralisation de la pêche illécite, non déclarée et non réglementée (INN)⁶⁷. De leur côté, les ORGP qui sont censées offrir aux États un espace de concertation pour gérer les ressources halieutiques, rencontrent aussi de nombreux problèmes de gouvernance. Une étude réalisée en 2010 souligne des failles en matière de conservation : « *Les ORGP ont échoué. Il ressort clairement des résultats que la priorité des ORGP – ou du moins de leurs États membres – est avant tout de guider l'exploitation des stocks de poissons. Alors que la conservation est inscrite dans pratiquement tous leurs mandats, elles n'ont encore pas fait preuve d'un engagement clair en sa faveur sur le terrain* » (Cullis Suzuki et Pauly, 2010). En outre, plusieurs espaces maritimes ne sont pas encore couverts par une ORGP (dans l'Arctique, l'Atlantique, le Pacifique et l'océan Indien) et toutes les espèces ne sont pas gérées à travers ces organisations.

3.8. La question du lien substantiel entre État et navire

La question du lien substantiel est liée à la liberté de navigation, laquelle fait partie, selon la CNUDM, des libertés de la haute mer⁶⁸ : « *Tout État, qu'il soit côtier ou sans littoral, a le droit de faire naviguer en haute mer des navires battant son pavillon* »⁶⁹, à condition qu'il existe « *un lien substantiel entre l'État et le navire* »⁷⁰. Mais la CNUDM ne définit pas précisément ce qu'elle entend par « lien substantiel ». Faute de règles précises quant à l'attribution d'une nationalité (un pavillon) à un navire, la vieille pratique des « registres ouverts » ou « pavillons de complaisance » a continué de faire florès après l'adoption de la CNUDM.

Ce problème a des conséquences directes pour la biodiversité marine dans les ZAJN. Grâce au

système des pavillons de complaisance, il est très facile d'enregistrer sous son pavillon un navire qui ne répond pas aux critères environnementaux et de sécurité mis en place par l'OMI. Ces navires ont donc plus de risques de provoquer des cas de pollution en haute mer. Débarrassés des contrôles imposés par des États du pavillon responsables, ils peuvent se livrer à des activités comme la fertilisation des océans. En outre, le système même de pavillons de complaisance contribue fortement à la pêche INN puisqu'il n'existe que très rarement un suivi, un contrôle et une surveillance efficaces de ces navires.

Conscients du problème, les États ont adopté en 1986 la Convention des Nations unies sur les conditions d'immatriculation des navires, qui mettait en place des règles plus strictes pour l'enregistrement des navires sous tel ou tel pavillon. Mais cette Convention n'est jamais entrée en vigueur⁷¹. Au-delà de cette question du lien substantiel, celle du contrôle effectif des États sur l'activité de leurs ressortissants (entreprises, particuliers, navires) dans les ZAJN prend une importance croissante, comme le montrent les évolutions suivantes :

- création par l'OMI d'un Sous-comité sur l'application des instruments par l'État du pavillon (FSI) et d'un système de vérification volontaire des États membres de l'OMI ouvrant la voie à un système d'audit obligatoire ;
- travaux en cours au sein de la FAO pour créer un registre mondial des navires de pêche ;
- avis consultatif rendu en 2011 par le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) sur les responsabilités et les obligations des États par rapport à des individus et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone⁷².

4. DISCUSSIONS À L'ÉCHELON GLOBAL : L'AGNU ET LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA BJN

4.1. L'AGNU, enceinte politique globale par excellence

Si les discussions sur la biodiversité marine dans les ZAJN peuvent avoir lieu dans de multiples instances sectorielles ou thématiques, une seule instance politique internationale a reçu le mandat spécifique

67. « *Il existe un lien évident et convaincant entre la pêche INN en haute mer et les navires sous pavillons communément qualifiés de 'registres ouverts'* » (High Seas Task Force, 2006).

68. CNUDM, article 87.

69. CNUDM, article 90.

70. CNUDM, article 91 (1).

71. La convention ne compte que 15 États parties dont aucun ne fait partie des grandes puissances maritimes.

72. « *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone* », Avis consultatif, Affaire n° 17, 1er février 2011.

de traiter cette question dans sa globalité : il s'agit de l'AGNU⁷³. Ce rôle central est souvent souligné dans les résolutions de l'AGNU sur les océans et le droit de la mer⁷⁴ et reconnu par d'autres instances internationales. Une décision de la CDB reconnaît ainsi que « *l'Assemblée générale des Nations unies joue un rôle central dans l'abord des questions liées à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique des zones marines situées au-delà des limites de la juridiction nationale* »⁷⁵.

Deux raisons principales expliquent cette place centrale conférée à l'AGNU : la première tient au caractère universel de l'assemblée qui, avec ses 193 membres, jouit d'une légitimité représentative suffisante pour aborder une question aux dimensions véritablement globales ; la seconde est liée au fait que, historiquement, les discussions sur le droit de la mer et, en particulier, sur la CNUDM et sa mise en œuvre, se sont toujours tenues sous les auspices de l'AGNU, avec l'appui d'une division spéciale du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, la Division des affaires maritimes et du droit de la mer (DOALOS), qui assure le secrétariat de la CNUDM.

Si l'AGNU réunit 193 États membres, la CNUDM n'est pas parvenue au même niveau d'universalité, avec « seulement » 165 États parties (parmi les exceptions notables : la Colombie, les États-Unis, le Pérou, la Turquie et le Venezuela). L'Accord de 1994 portant sur la partie XI de la CNUDM compte à l'heure actuelle 144 États parties – contre 80 pour l'accord de New York de 1995. À cet égard, il faut souligner que rien n'oblige un État à être partie à la CNUDM pour pouvoir être Partie contractante à l'accord de New York⁷⁶. De plus, les États non parties à la CNUDM ne sont pas forcément opposés à toutes les dispositions de cette convention et au choix de l'AGNU en tant qu'enceinte de discussion sur les océans et le droit de la mer. Les États-Unis estiment ainsi que la majorité des dispositions de la CNUDM relèvent du droit international coutumier et participent aussi activement aux discussions onusiennes. De fait, un État n'a pas besoin d'être partie à la CNUDM pour prendre part aux

discussions sur les océans et le droit de la mer tenues sous les auspices de l'AGNU.

Les États discutent de l'avenir de la gouvernance de la biodiversité marine dans les ZAJN au sein d'un groupe de travail spécial officieux à composition non limitée, le Groupe de travail sur la BJN, créé en 2004⁷⁷. C'est là que sont abordées toutes les questions ayant trait à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN.

4.2. Les enjeux des travaux du Groupe de travail sur la BJN : remédier aux lacunes en matière de réglementation et de gouvernance⁷⁸ ou améliorer l'application des instruments existants ?

Dans les discussions internationales sur la gouvernance de la biodiversité marine dans les ZAJN, les lacunes réglementaires et de gouvernance du système actuel sont souvent identifiées par une majorité d'États comme un problème essentiel. Pour d'autres, qui ne reconnaissent pas l'existence de ces lacunes, il suffirait de mieux faire appliquer les instruments existants.

Il est vrai que les multiples menaces pesant sur la biodiversité marine dans les ZAJN sont amplifiées par l'application toute aléatoire d'un certain nombre d'instruments. Dans le cas de la pêche, tous les États qui pratiquent cette activité ne sont pas forcément membres d'une ORGP et les mesures prises par ces organisations ne suffisent pas toujours à garantir la viabilité des stocks. La protection de la biodiversité par la réduction des prises accessoires d'espèces vulnérables ou par la fermeture de certaines zones aux fins de conservation ne fait guère partie des priorités de la plupart des ORGP (mis à part celles qui sont contraintes d'agir par une série de résolutions de l'AGNU relatives à la pêche de fond en haute mer). Mais c'est aussi vrai d'autres secteurs. L'OMI a par exemple adopté un ensemble de textes instituant quelques outils pour protéger le milieu marin des impacts de la navigation dans tous les océans⁷⁹ et qui n'ont,

73. Des avis divergents ont longtemps persisté, notamment celui du Venezuela, qui considérait que cette question devrait être traitée ailleurs – en l'occurrence au sein de la CDB.

74. Ainsi, dans sa résolution A/RES/67/78 du 11 décembre 2012 (§180), l'AGNU « réaffirme le rôle central qui lui revient dans la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale ».

75. CDB, décision X/29 sur la diversité biologique marine et côtière, §21.

76. Ainsi les États-Unis ne sont pas partie à la CNUDM mais sont parties à l'accord de New York.

77. AGNU, résolution 59/24 du 17 novembre 2004, §73.

78. L'UICN définit les lacunes en matière de réglementation comme « des lacunes sur le fond et/ou sur le plan géographique dans le cadre juridique international, c'est-à-dire tous les aspects actuellement non réglementés ou insuffisamment réglementés à un niveau global, régional ou infrarégional ». Quant aux lacunes en matière de gouvernance, il s'agit « des lacunes dans le cadre institutionnel international, dont l'absence d'institutions ou de mécanismes à l'échelle globale, régionale ou infrarégionale et des mandats incohérents pour les organisations et les mécanismes existants » (Gjerde et al., 2008a).

79. On peut par exemple créer une zone maritime

pour l'instant, guère eu d'applications concrètes en haute mer. Il peut en être conclu que la plupart des États et des organisations internationales ont échoué à « *assurer correctement l'application des obligations existantes, comme l'obligation d'ordre général pour les États de coopérer pour protéger et préserver le milieu marin* », prévue dans la CNUDM⁸⁰. Mais une application plus efficace des instruments existants serait également simplifiée si les lacunes en matière de réglementation et de gouvernance étaient comblées, avec l'adoption d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM.

Ces lacunes ont été soulignées à de multiples reprises. L'échec de la mise en œuvre d'autres instruments sur des décennies ne peut justifier l'incapacité à remédier à d'autres déficiences. Trois d'entre elles, réglementaires, méritent d'être évoquées ici :

- « - l'absence de règles précises pour l'adoption d'instruments de conservation modernes, à l'instar des EIE, du suivi et de la transmission de rapports, des mesures par zone, des réseaux d'AMP représentatives, d'ESE et de la planification spatiale marine, qui s'appliqueraient à toute la palette des activités de l'homme dans les océans ou aux activités ayant un effet sur les ZAJN ;
- - l'absence d'instruments juridiquement contraignants dans tous les océans pouvant offrir une couverture intégrée à l'échelle régionale pour la pêche et la conservation de la biodiversité ;
- - l'absence de règles ou d'un processus pour coordonner la réglementation des interactions entre les activités en haute mer (colonne d'eau) et celles réalisées sur le plateau continental » (Gjerde et al., 2008a).

Quant aux lacunes en matière de gouvernance, elles comprennent notamment :

- « - l'absence de mécanismes permettant d'assurer la coordination et la coopération au sein des secteurs, des États et des institutions et entre eux ;
- - l'absence d'une institution ou d'un processus de supervision et, le cas échéant, d'assistance à l'application de principes modernes de conservation et d'instruments de gestion pour toutes les activités humaines ;
- - l'absence d'une institution ou d'un mécanisme pour évaluer les usages actuels et émergents des océans, au niveau de l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin mais aussi d'en conserver et d'en gérer la biodiversité ;
- - l'absence de clarté concernant le régime applicable à la bioprospection et à l'exploitation équitable des RGM dans les ZAJN » (ibid.).

particulièrement vulnérable (ZMPV) en haute mer. Aucune n'a encore vu le jour (Roberts et al., 2010).

80. Gjerde et al., 2008a.

L'existence et la nature de ces lacunes en matière de réglementation et de gouvernance sont au cœur des discussions au sein du Groupe de travail sur la BJN.

4.3. Le Groupe de travail sur la BJN : bref rappel historique

Ainsi que le dispose la Charte des Nations unies dans son article 22, « *l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions* »⁸¹. Les organes subsidiaires de l'AGNU, tels que le Groupe de travail sur la BJN, peuvent présenter « *leurs recommandations sous forme de projets de résolutions et de décisions, pour qu'ils soient examinés lors d'une réunion plénière de l'Assemblée* »⁸².

Originellement, le Groupe de travail a été créé afin : « (a) de recenser les activités passées et présentes de l'Organisation des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes concernant la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale ; (b) d'examiner les aspects scientifiques, techniques, économiques, juridiques, écologiques, socioéconomiques et autres de ces questions ; (c) d'identifier les principaux enjeux et les questions devant faire l'objet d'études plus poussées pour faciliter leur examen par les États ; et (d) d'indiquer, le cas échéant, les solutions et méthodes permettant de promouvoir la coopération et la coordination internationales pour la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale »⁸³. Il faut souligner que le mandat de départ ne prévoyait pas la possibilité pour le Groupe de travail de faire des recommandations à l'AGNU.

4.3.1. Les sessions de 2006 et 2008 : division idéologique et statu quo

Les réunions du Groupe de travail sur la BJN en 2006 et 2008 n'ont pas permis d'obtenir des résultats significatifs. En cause notamment, la fracture idéologique apparue dès la première réunion sur la question du statut juridique des RGM de la Zone. Sans surprise, cette opposition suit assez clairement une ligne de faille Nord/Sud.

Depuis la création de ce Groupe de travail, les pays du G77/Chine plaident pour l'application du principe de patrimoine commun de l'humanité aux RGM de la Zone. Leur position repose

81. Charte des Nations unies, article 22.

82. Voir : <http://www.un.org/fr/ga/about/subsidiary/index.shtml>.

83. AGNU, résolution 59/24 du 17 novembre 2004, §73.

sur une résolution de l'AGNU de 1970 relative aux principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale⁸⁴. Le texte dispose que « *le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale (ci-après dénommés la Zone) et les ressources de la Zone sont le patrimoine commun de l'humanité* » et que « *l'exploration de la Zone et l'exploitation de ses ressources se feront dans l'intérêt de l'humanité tout entière* ». Cette résolution ne définit pas ce qu'elle entend par « ressources », pas plus qu'elle n'exclut des ressources spécifiques de son champ d'application. Pour cette raison, les pays du G77/Chine estiment qu'elle s'applique à toutes les ressources de la Zone, y compris les RGM. Cela leur permet d'affirmer que puisque le principe du patrimoine commun de l'humanité s'applique aux RGM, les avantages découlant de leur exploitation doivent être partagés entre tous les pays.

La CNUDM ne précise rien quant au régime juridique applicable aux RGM dans la Zone. Elle rappelle dans son préambule la résolution de l'AGNU de 1970 et affirme le désir des États parties à la convention de développer les principes contenus dans cette résolution. Elle affirme aussi plus loin que les ressources situées dans la Zone auxquelles s'applique le principe du patrimoine commun de l'humanité sont « *toutes les ressources minérales solides, liquides ou gazeuses in situ qui, dans la Zone, se trouvent sur les fonds marins ou dans leur sous-sol, y compris les nodules polymétalliques* »⁸⁵. Certains pays développés se sont appuyés sur cet argument pour affirmer que les RGM dans la Zone ne relèvent pas du régime de patrimoine commun de l'humanité développé dans la partie XI de la CNUDM, mais plutôt du régime de la haute mer développé dans la partie VII de la même convention. Pendant plusieurs années, les tenants de ces deux positions les ont défendues avec acharnement, au point qu'il semblait impossible de dépasser les blocages dans le Groupe de travail sur la BZN. Or, l'interprétation qui pourrait prévaloir en la matière est peut-être simplement que les RGM ne figuraient pas à l'ordre du jour de la Troisième conférence sur le droit de la mer et qu'elles n'ont donc pas été prises en compte dans la CNUDM.

84. AGNU, résolution 2749 (XXV) du 17 décembre 1970.

85. CNUDM, article 133 (a). Il est important, en lisant ces articles, de garder à l'esprit le fait qu'au moment de la rédaction de la CNUDM, les RGM n'étaient pas vraiment considérées comme l'une des ressources potentielles de la Zone. Historiquement, la convention a mis l'accent sur les nodules polymétalliques, censés devenir une future source de richesses. Personne n'envisageait que la bioprospection dans les ZAJN puisse devenir une activité lucrative à l'avenir.

D'autres États se sont dès le début concentrés sur l'application de l'approche de précaution ou la création d'AMP dans les ZAJN. Dès 2006, consciente des lacunes réglementaires de la CNUDM en matière de protection de la biodiversité marine dans les ZAJN, l'UE a appelé à l'adoption d'un accord de mise en œuvre⁸⁶. À l'époque, cet appel ne recueillit le soutien que de quelques organisations non gouvernementales (ONG).

4.3.2. Les sessions de 2010 et 2011 : cap vers le « paquet »

En 2010, le Groupe de travail sur la BZN a été invité pour la première fois à faire des recommandations à l'AGNU⁸⁷. Depuis, il se réunit tous les ans. Lors de cette réunion de 2010, un certain nombre de propositions ont été formulées par les États pour faire avancer la cause de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. Elles prévoyaient notamment : (i) l'élaboration d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM ; (ii) l'adoption de principes modernes de gestion à travers, par exemple, une résolution de l'AGNU ; (iii) l'adoption d'une résolution de l'AGNU sur les EIE pour toutes les activités humaines pouvant avoir des impacts néfastes significatifs sur la biodiversité marine dans les ZAJN ; et (iv) la création d'un modèle standard de coopération régionale en vue de désigner des AMP dans les ZAJN, à travers un protocole d'entente. Mais les recommandations du Groupe de travail sur la BZN devant être adoptées par consensus – alors impossible à atteindre –, elles ne figurent pas dans le document final.

La situation a pris un tour radicalement nouveau en 2011. Cette année-là, les discussions étaient pratiquement exclusivement consacrées à la nécessité d'adopter un accord de mise en œuvre de la CNUDM sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. Pour la première fois, l'UE et les pays du G77/Chine (auxquels s'est joint le Mexique) sont parvenus à une position commune sur la question. Ils sont convenus de pousser au lancement d'un processus de négociation intergouvernemental à même d'aborder, dans le même « paquet », la question des RGM, des AMP, des EIE, du renforcement des capacités et du transfert des techniques marines. L'idée de regrouper plusieurs questions susceptibles d'être traitées ensemble dans un « paquet » qui serait l'objet de négociations à venir découle de l'histoire même des négociations en vue de l'adoption de la CNUDM, où un tel procédé a été

86. Voir la déclaration de la présidence de l'UE du 13 février 2006 (http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_5691_en.htm).

87. AGNU, résolution 64/71 du 4 décembre 2009, §146.

employé. En définissant un « paquet », les parties prenantes à une négociation acceptent « la résolution de telle/s ou telle/s problématique/s, malgré les inconvénients éventuels, du fait d'une disposition relativement favorable pour telle/s ou telle/s autre/s problématique/s, sans qu'elles ne soient nécessairement directement liées » (MacDougal et Burke, 1987)⁸⁸. Cela établit également un parallèle avec l'élaboration de la CDB, qui s'attache à la fois aux questions de conservation et d'utilisation durable et prévoit un partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. L'ouverture de négociations pour un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM ne fut pas été retenue dans les recommandations finales du Groupe de travail, du fait surtout de l'opposition d'une poignée de pays – notamment le Canada, les États-Unis, l'Islande, le Japon et la Russie. Mais il fut décidé que « l'Assemblée générale engage un processus visant à garantir que le cadre juridique de la conservation et de l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale identifie les insuffisances en la matière et la façon de procéder à l'avenir, notamment en appliquant les instruments existants et en élaborant éventuellement un accord multilatéral dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer ; () Ce processus porte[rait] notamment sur les ressources génétiques marines, y compris les questions liées au partage des retombées de l'exploitation de ces ressources, des mesures telles que les outils de gestion par zone, y compris des zones marines protégées, les évaluations d'impact sur l'environnement, le renforcement des capacités et le transfert de technologie marine »⁸⁹. C'était là une avancée considérable qui permit de faire évoluer le cadre de négociation. Une autre décision importante devait être prise, sous l'impulsion de

l'Australie, en vue d'organiser des ateliers intersessions pour améliorer la compréhension des problématiques posées et clarifier les principaux enjeux.

4.3.3. La session de 2012 :

le retour du *statu quo*

Si la réunion de 2011 du Groupe de travail sur la BJN a permis de faire un réel pas en avant, celle de 2012 a rappelé aux observateurs que la route était encore longue avant que l'on ne puisse ouvrir des négociations sur un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM. En 2011, les États étaient convenus dans les recommandations faites à l'AGNU d'inscrire le processus dans le cadre du Groupe de travail sur la BJN et « sous forme d'ateliers intersessions visant à mieux comprendre les problèmes et à préciser des questions clefs afin de contribuer aux travaux du Groupe de travail »⁹⁰. En 2012, la plupart des discussions ont tourné autour de la préparation de ces ateliers intersessions, en laissant de côté la question du cadre juridique. Par conséquent, les recommandations finales évoquent surtout l'organisation matérielle de deux ateliers préalablement à la réunion de 2013 du Groupe de travail sur la BJN⁹¹. Le seul autre point concret concerne la demande faite au Groupe de travail de formuler des recommandations à l'intention de l'AGNU en 2013, afin d'avancer sur les moyens d'exécuter son mandat.

Des discussions explicites sur l'ouverture de négociations pour un accord de mise en œuvre de la CNUDM ont en fait eu lieu lors des réunions préparatoires à la Conférence des Nations unies sur le développement durable de 2012 (Rio+20) et ont fait partie des points les plus controversés abordés à la fin de cette conférence. Le premier avant-projet du document final comportait un paragraphe appelant explicitement à l'ouverture de ces négociations dans les plus brefs délais⁹². De nombreux États, dont l'UE, espéraient qu'un consensus politique pourrait être trouvé pendant la conférence

88. La décision d'adopter une approche globale pour les négociations de la CNUDM a été prise dans la mesure où « les différents États avaient des attitudes profondément divergentes vis-à-vis des questions examinées ». Par conséquent, « pour réussir, les négociations portant sur tous les enjeux importants ont requis l'adoption d'une approche de *package deal* pour permettre des arbitrages entre les différentes questions à l'ordre du jour. D'une manière générale, la solution du *package deal* implique qu'un État accepte telle disposition sous réserve d'obtenir satisfaction pour telle autre. Elle implique également qu'en principe, tous les compromis obtenus pendant cette phase des négociations soient considérés comme des accords préliminaires tributaires de l'appréciation globale des négociations dans leur ensemble » – une idée souvent résumée par cette phrase : « il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout » (Danilenko, 1993).

89. Document A/66/119, Lettre datée du 30 juin 2011, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Coprésidents du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée, §I. 1. (a) et (b).

90. *Ibid.*, §I.1 (c).

91. Document A/67/95, Lettre datée du 8 juin 2012, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Coprésidents du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée.

92. Le paragraphe 80 de l'avant-projet soumis le 10 janvier 2012 était rédigé en ces termes : « Nous prenons note de la création par l'AGNU d'un Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions liées à la conservation et l'exploitation durable de la diversité biologique marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale et nous acceptons de lancer, aussi vite que possible, des négociations autour d'un accord d'application de la CNUDM consacré aux questions de conservation et d'exploitation durable de la diversité biologique marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale » (voir : <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=144>).

Rio + 20 entre chefs d'État et de gouvernement en vue d'ouvrir des négociations pour conclure cet accord. L'idée de discuter de cette proposition dans cette enceinte n'était pas nouvelle. Il y avait en effet un précédent avec l'accord politique trouvé pendant la première conférence de Rio, en 1992, pour appeler à une conférence intergouvernementale des Nations unies sur les stocks de poissons grands migrateurs et les poissons cheuachants – laquelle allait donner naissance à l'accord de New York. Mais, lors de Rio+20, une poignée d'États (États-Unis, Russie et Venezuela notamment) n'étant pas d'accord avec cette proposition, l'atteinte d'un consensus s'est révélée impossible. À la place, les pays se sont engagés à remédier de toute urgence au problème de la conservation et de l'utilisation durable de biodiversité marine dans les ZAJN, y compris en prenant une décision sur l'élaboration d'un instrument international rattaché à la CNUDM. Une date butoir a été approuvée ; selon cet échéancier, une décision concernant l'élaboration d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM doit intervenir avant la fin de la 69^e session de l'AGNU, soit d'ici août 2015.

4.3.4. Une affaire à suivre en 2013, 2014 et 2015

En 2013, ces discussions se sont poursuivies dans le cadre de deux ateliers intersessions : le premier sur les RGM (2-3 mai) et le second sur les instruments de conservation et de gestion (6-7 mai), y compris les instruments de gestion par zone et les EIE⁹³. Bien que l'intérêt principal de ces ateliers résidait dans les informations qu'ils apportèrent aux négociateurs sur ces deux questions, ils furent aussi l'occasion pour les États de réaffirmer certaines de leurs positions et d'avoir des échanges informels en marge de ces rencontres.

Lors de la sixième réunion du Groupe de travail sur la BJN, qui s'est tenue à New York du 19 au 23 août 2013, les États ont, comme en 2012, davantage concentré leurs discussions sur des questions de forme plutôt que sur des questions de fond. Il n'a pas été fait mention de la possibilité, pourtant ouverte lors de Rio+20, d'ouvrir les négociations pour la conclusion de l'accord de mise en œuvre en 2013 plutôt qu'en 2014 ou en 2015. Au contraire, les points de discussion ont porté sur l'établissement d'un processus permettant d'aboutir, dans les délais originellement impartis, à la prise d'une décision relative à l'ouverture des négociations. Pour ce faire, les États se sont inspirés des discussions ayant présidé à l'ouverture des négociations

pour le Traité sur le Commerce des Armes, et ont décidé de recommander à l'AGNU que, dans le cadre du Groupe de travail sur la BJN, trois réunions de quatre jours chacune aient lieu avant la date butoir de la fin de la 69^e session de l'AGNU afin d'étudier l'étendue, les paramètres et la faisabilité d'un instrument international dans le cadre de la CNUDM. A cette fin, les États ont aussi été invités à soumettre leurs vues sur ces trois éléments avant la première réunion du groupe, qui se tiendra du 1^{er} au 4 avril 2014. Les autres réunions du groupe se tiendront les 17-20 juin 2014 et 20-23 janvier 2015.

5. ANALYSE DES POSITIONS ÉTATIQUES DANS LES DISCUSSIONS INTERNATIONALES SUR LA GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ MARINE DANS LES ZAJN

5.1. L'Union européenne ou l'art du compromis en vue d'instituer des AMP dans les ZAJN⁹⁴

Depuis l'ouverture des discussions dans le cadre du Groupe de travail sur la BJN, l'UE défend l'idée d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM. Ses propositions en la matière ont cependant évolué au fil du temps. En 2006, elle considérait qu'un tel accord devrait concerner les éléments suivants :

« (i) une approche intégrée reposant sur le principe de précaution de la gestion de la protection et de la conservation de la diversité biologique, y compris par l'intermédiaire des AMP (...) tout en reconnaissant l'obligation de cohérence et de respect des mandats et des compétences actuels des organisations internationales (...) ;

(ii) la coopération et la coordination entre cadres et organes réglementaires existants compétents pour exercer leurs mandats respectifs afin de réglementer les activités dont ils ont la responsabilité (...) ;

(iii) (...) la création d'un réseau représentatif et intégré d'aires marines protégées au sein et au-delà des limites de la juridiction nationale afin de protéger les écosystèmes marins vulnérables (...) ;

(iv) l'identification des écosystèmes et des espèces vulnérables dans les aires marines au-delà des limites de la juridiction nationale »⁹⁵.

93. Pour un aperçu des interventions pendant ces deux ateliers, voir : <http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm>.

94. Si l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne partagent pas exactement la même vision que l'UE, les deux pays sont d'une manière générale favorables à la nécessité d'introduire des mesures de conservation dans les ZAJN.

95. Voir la déclaration de la présidence de l'UE du 13 février 2006 : <http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/>

Une comparaison de cette proposition originelle avec le « paquet » de 2011 fait apparaître l'omission de plusieurs questions, dont celle des RGM, y compris la question du partage des avantages ; celle des EIE ; celle du renforcement des capacités et du transfert des techniques marines.

L'UE a avant tout privilégié l'intégration de la question des AMP dans les discussions. L'Union européenne et ses États membres sont parties à un certain nombre d'accords régionaux, au sein desquels l'établissement d'AMP dans les ZAJN a pris peu à peu une importance croissante au point de devenir centrale. Ainsi, des initiatives sont en cours pour créer des réseaux d'AMP dans les ZAJN sous l'égide des conventions OSPAR et CCAMLR. Mais la gestion effective de ces AMP achoppe sur des points importants – dont en premier lieu l'absence d'une reconnaissance au niveau global de ces AMP régionales et, partant, le fait que leurs plans de gestion ne puissent pas s'imposer à des États tiers, sans oublier la difficulté de se coordonner et de coopérer avec d'autres organisations compétentes pour adopter des mesures de gestion additionnelles (Druel *et al.*, 2012). Dans le cadre des conventions OSPAR et CCAMLR, l'UE et des États membres ont activement soutenu la création de ces réseaux régionaux et s'efforcent par conséquent d'obtenir une reconnaissance au niveau global de ces AMP, par le biais d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM.

La position de l'UE vis-à-vis des RGM a évolué au fil des discussions. Dès le début, si l'UE a indiqué à plusieurs reprises que les RGM dans la Zone ne relevaient pas du principe de patrimoine commun de l'humanité et sortaient du champ d'application de l'AIFM⁹⁶, elle ne s'est pas opposée à des discussions sur la question et a même proposé de réfléchir à des lignes directrices ou des codes de conduite, dans l'objectif d'améliorer la gestion environnementale de ces ressources⁹⁷. Puis, en 2008, l'UE a compris qu'elle aurait du mal à obtenir un large soutien pour un accord de mise en œuvre de la CNUDM sans faire des propositions concrètes sur la question des RGM. Elle a alors suggéré plusieurs solutions, parmi lesquelles : (i) l'élaboration de lignes directrices internationales sur l'emploi des évaluations d'impact portant sur les RGM dans les ZAJN ; (ii) le partage d'informations et de connaissances tirées des recherches sur les RGM dans les ZAJN et la

participation accrue de ressortissants des pays en développement dans les projets de recherche afférents ; et (iii) la création éventuelle d'un système multilatéral régissant les RGM dans les ZAJN, inspiré de celui mis en place dans le cadre du Traité international de la FAO sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, afin de faciliter l'accès à des échantillons de RGM et le partage des avantages⁹⁸. Elle ira ensuite encore plus loin en 2010 en proposant d'intégrer dans un éventuel accord de mise en œuvre de la CNUDM la question du partage juste et équitable des avantages découlant des RGM dans les ZAJN⁹⁹.

Depuis 2011 et le compromis trouvé avec le G77/Chine et le Mexique, l'UE défend l'idée selon laquelle il convient d'envisager la création d'un mécanisme APA pour les RGM dans les ZAJN. Si elle n'est de toute évidence pas prête à considérer l'application du principe de patrimoine commun de l'humanité aux RGM dans la Zone, elle reconnaît cependant que l'approche du « premier arrivé, premier servi » est « contreproductive »¹⁰⁰. Elle a également accepté d'inclure dans le « paquet » la question du renforcement des capacités et du transfert des techniques marines, liée à la discussion sur les RGM, dans la mesure où la plupart des pays en développement n'ont ni les technologies ni l'expertise scientifique nécessaires pour mener des recherches sur les ressources génétiques des ZAJN. En 2012, l'UE a affirmé que les volets du « paquet » devraient servir de jalons à un futur accord de mise en œuvre de la CNUDM¹⁰¹.

L'évolution progressive de la position de l'UE a été cruciale pour obtenir le compromis de 2011 avec le G77/Chine. Mais rien ne permet de penser que l'UE parlera toujours d'une seule voix sur cette question dans les années qui viennent. Dix pays seulement détiennent ensemble 90 % des brevets associés à des gènes d'origine marine (Arnaud-Haond *et al.*, 2011), dont plusieurs membres de l'UE : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, le Danemark, la Belgique et les Pays-Bas. Étant donné les enjeux économiques, il est probable qu'à un moment donné des éventuelles négociations à venir, les industriels européens souhaitent jouer un rôle pour éviter une trop stricte réglementation de leurs activités.

article_5691_en.htm.

96. Voir par exemple la déclaration de la présidence de l'UE devant le Groupe de travail sur la biodiversité marine (point à l'ordre du jour 5 c) du 15 février 2006 : http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_5705_en.htm.

97. Ibid.

98. Déclaration de la présidence de l'UE devant le sixième comité des Nations unies (point à l'ordre du jour 5 d) – Les ressources génétiques au-delà des zones relevant de la juridiction nationale (voir : http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_7847_en.htm).

99. Voir : http://www.iisd.ca/oceans/marinebiodiv3/brief/brief_marinebiodiv3.html, p. 5.

100. Voir la déclaration de la présidence de l'UE devant le Groupe de travail sur la biodiversité marine (point à l'ordre du jour 4) du 1^{er} juin 2011.

101. Ibid. (7 mai 2012).

Dans les premières discussions, les EIE et autres instruments connexes (comme les ESE et les évaluations de l'impact cumulatif de l'activité humaine sur le milieu marin) n'étaient pas été intégrés dans les propositions de l'UE relatives au contenu éventuel d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM. Consciente des lacunes du cadre réglementaire existant, l'UE a de fait tenu à aborder cette question à travers des « actions à court terme » (le moyen terme étant constitué par l'adoption d'un accord de mise en œuvre). Elle indiquait en 2008 que « les études d'impact environnemental (EIE) et les évaluations stratégiques environnementales (ESE) peuvent contribuer à évaluer et contrôler l'impact anthropique sur la biodiversité marine dans les ZAJN, en définissant une procédure pour déterminer l'étendue des impacts (cumulés) sur la biodiversité marine dans les ZAJN résultant d'une (plusieurs) activité/s humaine/s et en introduisant des critères à respecter pour que de telles activités puissent se dérouler »¹⁰². Elle a en outre préconisé d'établir des lignes directrices, soit à travers le Groupe de travail sur la BJN, soit à travers la CDB, « pour mettre en œuvre des EIE/ESE d'activités présentant le risque d'avoir un impact négatif sur la biodiversité marine au-delà de la juridiction nationale, y compris l'obligation d'une notification préalable pour toute activité de ce type envisagée ». L'UE a également suggéré d'instaurer un mécanisme/système permettant notamment d'effectuer des évaluations régulières de l'état du milieu marin et de fournir des conseils en matière d'impacts individuels et cumulatifs de l'activité humaine et des menaces émergentes¹⁰³. En 2010,

l'UE a proposé « à titre de mesure immédiate l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale sur la mise en œuvre des EIE, intégrant un processus global semblable à celui instauré pour la pêche de fond par la résolution 61/105 afin d'apprécier, à intervalles réguliers, les éventuels impacts négatifs significatifs des activités humaines sur la biodiversité marine dans les ZAJN »¹⁰⁴. La même année, l'UE a aussi souligné la nécessité d'élaborer une méthodologie commune pour réaliser des EIE à l'échelle régionale et sectorielle.

Toutes ces propositions avaient disparu des déclarations de l'UE en 2011 et 2012. Par ailleurs, les mesures de court terme liées aux EIE ne sont pas les seules absentes des déclarations de l'UE de ces deux dernières années. Parmi les mesures immédiates abandonnées : (i) la création d'AMP pilotes multi-sectorielles ; (ii) l'élaboration d'un modèle standard de coopération régionale à travers un protocole d'entente pour la désignation des AMP dans les ZAJN ; (iii) l'extension de la couverture géographique et du mandat des ORGP et des conventions de mers régionales ; (iv) l'adoption de principes généraux de gouvernance ; (v) l'organisation conjointe de campagnes océaniques, y compris avec des participants venus de pays en développement ; et (vi) la création d'un programme de coopération des Nations unies pour la conception et le transfert de techniques marines applicables à l'échelle régionale. Ces « oublis » s'expliquent par le compromis trouvé en 2011 avec le G77/Chine et le Mexique et qui repose sur l'idée que, toutes les questions étant désormais considérées comme faisant partie d'un même « paquet », la communauté internationale doit progresser au même rythme pour résoudre la totalité d'entre elles. Tout se résume donc à l'établissement d'une relation de confiance entre l'UE et le G77/Chine. Comme le souligne un rapport sur le Groupe de travail sur la BJN de 2011, « en contradiction avec le point de vue qu'elle a exprimé en 2010, l'UE s'est également abstenue de plaider en faveur d'une voie rapide pour les outils de conservation. L'UE a ainsi évité d'exiger, en guise de mesure à court terme, un travail sur les EIE et sur les AMP, tout en laissant pour plus tard l'examen de la question du régime juridique devant régir les RGM, comme mesure à long terme »¹⁰⁵. Ainsi, les EIE ont été intégrées comme un thème spécifique dans le « paquet » et ne seront pas discutées par ailleurs.

La même analyse vaut pour le renforcement des capacités et le transfert des techniques marines.

102. Déclaration de la présidence de l'UE de la réunion du Groupe de travail sur la BJN (point à l'ordre du jour 5 a) du 28 avril 2008) : http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_7846_en.htm. Il n'est qu'en partie correct d'affirmer que les EIE/ESE contribueront à apprécier l'impact cumulatif de l'activité humaine dans les ZAJN. Les EIE, qui s'attachent à l'impact d'une activité donnée, et les ESE, qui étudient l'impact d'une politique ou d'un plan, ont pour l'instant une orientation sectorielle. Elles peuvent prendre en compte l'impact d'autres activités si la demande en est explicite mais, par leur caractère sectoriel, elles ne peuvent pas réglementer ces impacts. Cette lacune importante a été implicitement admise dans la même déclaration, puisque l'UE souligne la nécessité de se doter d'un mécanisme/système permettant de fournir « des conseils en temps utile quant aux impacts individuels et cumulatif d'activités humaines et de menaces émergentes, y compris en fournissant une expertise pour l'examen des EIE/SEA ».

103. Ibid. Des « Lignes directrices facultatives pour prendre en compte la diversité biologique dans les études de l'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques dans les zones marines et côtières », y compris dans les ZAJN, ont été adoptées par la conférence des Parties de la CDB en 2012 (CDB, Décision XI/18 sur la diversité biologique marine et côtière). Ces lignes directrices se limitent à un certain

nombre de conseils techniques et scientifiques et ne donnent pas de consignes pour les questions de gouvernance et de droit (Druel, 2013).

104. Voir : <http://www.iisd.ca/oceans/marinebiodiv3/>, p. 4.

105. Voir : <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb257of.pdf>, p. 7.

Dans les premières années d'activité du Groupe, l'UE a fait plusieurs propositions qui étaient, pour l'essentiel, des mesures de court terme. Elles concernaient notamment la participation de scientifiques de pays en développement dans des projets de recherche adaptés ; la création d'un programme de coopération des Nations unies pour l'élaboration et le transfert de techniques marines à appliquer à l'échelon régional ; une formation spécifique pour la conduite d'EIE ; la création d'AMP ; l'atténuation et l'adaptation au changement climatique ; et le soutien à des activités de recherche dans des domaines intéressant les pays en développement.

5.2. Le G77/Chine : dépasser le débat sur le patrimoine commun de l'humanité afin d'instaurer un régime APA pour les RGM dans les ZAJN¹⁰⁶

La revendication originelle du G77/Chine portait sur l'application du principe de patrimoine commun de l'humanité aux RGM de la Zone. Cette revendication s'appuie sur la résolution 2749 de l'AGNU du 17 décembre 1970 et cette position a été réaffirmée dans de multiples enceintes, depuis le PCO de 2004 sur les « Nouvelles méthodes d'exploration rationnelle des océans, y compris la conservation et la gestion de la diversité biologique du fond marin dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale » à la réunion 2012 du Groupe de travail sur la BJN¹⁰⁷.

À l'heure actuelle, le principe de patrimoine commun de l'humanité ne s'applique qu'à deux espaces distincts : la Zone à proprement parler (et aussi à ses ressources minérales) et la Lune et ses ressources naturelles¹⁰⁸. Les régimes applicables à ces deux zones distinctes ont quelques traits communs, notamment le fait qu'un régime de patrimoine commun de l'humanité implique : (i) un principe de non-appropriation ; (ii) l'exploitation du patrimoine commun dans l'intérêt de l'humanité tout entière (y compris le partage actif et

équitable des avantages) ; et (iii) une utilisation pacifique de la zone désignée et de ses ressources (Daillier *et al.*, 2008).

On peut déduire de ces éléments certaines idées sous-tendant la position du G77/Chine. Premièrement, le principe de patrimoine commun de l'humanité permettrait l'exploitation des RGM de la Zone dans l'intérêt de l'humanité tout entière, y compris à travers le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. La question du statut des RGM en haute mer (c'est-à-dire de la colonne d'eau) pourra aussi se poser. Il paraît difficile de lier les RGM de la colonne d'eau au principe de patrimoine commun de l'humanité dans la mesure où ce principe est, de l'avis général, considéré comme n'englobant que les fonds marins : les textes mis en avant par le G77/Chine pour justifier leur position (comme la résolution 2749 de l'UGNA du 17 décembre 1970) ne mentionnent que les fonds marins, le plancher océanique et leur sous-sol. Mais le G77/Chine pourrait faire preuve de flexibilité quant à l'application du principe de patrimoine commun de l'humanité si un régime APA est adopté pour les RGM dans les ZAJN, surtout si des avancées sont obtenues sur la question de la colonne d'eau. Cette analyse est confirmée par le fait que le « paquet » de 2011 ne mentionne pas de manière explicite les questions ayant trait à l'application du principe mais porte au contraire sur « les ressources génétiques marines, y compris les questions relatives au partage des avantages ». Par ailleurs, une ressource donnée n'a pas besoin d'être reconnue comme appartenant au patrimoine commun de l'humanité pour établir des obligations de partage des avantages découlant de son utilisation, comme en témoignent d'autres traités internationaux pertinents, à l'instar du protocole de Nagoya ou du Traité international de la FAO sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Selon le G77/Chine, l'instauration d'un régime APA pour les RGM dans les ZAJN signifierait non seulement que l'on introduit un mécanisme de partage des avantages, monétaire ou non, mais aussi que l'on accentue le renforcement des capacités et le transfert des techniques marines afin de faciliter l'accès à ces ressources. En 2012, le G77/Chine a souligné que « l'accès aux ressources génétiques des fonds marins, du plancher océanique et de leur sous-sol [] et leur exploitation exclusive par quelques pays ont de graves implications internationales sur le plan économique et social »¹⁰⁹. Il a aussi indiqué que « le transfert de technologie est un instrument essentiel du renforcement des

106. Bien qu'il ne fasse pas partie du groupe des 77, le Mexique s'est très souvent associé à leurs demandes d'ouverture de négociations d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM.

107. Déclaration du G77/Chine, Groupe de travail sur la BJN (7 mai 2012) : « le principe du patrimoine commun de l'humanité s'applique aux ressources biologiques de la zone définie comme les fonds marins et le sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale ».

108. Article 11 de l'Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes de 1979 : « La Lune et ses ressources naturelles constituent le patrimoine commun de l'humanité ». À ce jour, seuls 15 États sont parties à ce traité.

109. Déclaration du G77/Chine, Groupe de travail sur la BJN, 7 mai 2012.

capacités dans le domaine des sciences de la mer. Il existe également un besoin urgent de participation continue et renforcée de scientifiques de pays en développement en matière de recherche scientifique marine dans la Zone »¹¹⁰. Enfin, la prise en compte des droits de propriété intellectuelle en relation avec l'exploitation des RGM – un sujet qui suscite moult controverses – a été défendue avec constance par les pays du G77/Chine¹¹¹.

La seconde raison pouvant sous-tendre la position du G77/Chine sur l'application du principe de patrimoine commun de l'humanité est liée au rôle de l'AIFM dans un futur accord de mise en œuvre de la CNUDM. Certains ont proposé d'associer tout futur régime APA à l'AIFM, puisque cette organisation constitue déjà l'instrument par le biais duquel les États parties à la CNUDM gèrent la Zone et ses ressources minérales. De plus, *via* la CNUDM, l'AIFM dispose d'un mandat couvrant la recherche scientifique marine et la protection de l'environnement marin dans la Zone¹¹². Dans ses déclarations, le G77/Chine a régulièrement souligné l'importance qu'il accorde au rôle de cette organisation dans la gouvernance de la biodiversité marine dans les ZAJN : « nous reconnaissons l'importance des responsabilités confiées à l'Autorité internationale des fonds marins concernant la recherche scientifique marine et la protection de l'environnement marin »¹¹³.

Mais l'élargissement du mandat de l'AIFM ou l'ajout d'éléments pour y intégrer explicitement les RGM ou les ressources biologiques soulèverait d'importantes interrogations. Premièrement, un mandat élargi porterait-il uniquement sur les ressources biologiques ou les RGM de la Zone ou pourrait-il recouvrir également les ressources de la haute mer ? Il serait difficile de trouver une justification juridique à la seconde option, si elle était adoptée, puisque cela reviendrait à renoncer

à un *distinguo* classique entre espèces sédentaires et autres espèces¹¹⁴ – alors même que la première option serait délicate à justifier d'un point de vue scientifique (notamment sur la question des ressources génétiques itinérantes). Par ailleurs, l'élargissement du mandat de l'AIFM ou l'ajout d'éléments à ce mandat engendrerait probablement d'importantes modifications institutionnelles. Le Conseil, par exemple, qui est l'organe exécutif de l'AIFM a été très clairement conçu pour gérer l'exploration et l'exploitation des seules ressources minérales. Ses États membres incluent notamment les principaux exportateurs de minéraux et ceux qui ont le plus lourdement investi dans la Zone – une situation ouvertement incompatible avec la gestion des RGM¹¹⁵. Cela imposerait donc de reconfigurer le Conseil et la Commission juridique et technique ou, plus vraisemblablement, de créer de nouveaux organes. Enfin, à l'heure actuelle, un État doit être partie à la CNUDM pour être membre de l'AIFM. Dans l'éventualité d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM cherchant à assurer une participation maximale et ouvrant pour ce faire la participation à des États non parties à la CNUDM – comme c'est le cas pour l'accord de New York – le fait que le mandat de l'AIFM soit élargi pourrait poser d'épineux problèmes juridiques. D'un point de vue politique, la participation des États-Unis à un accord de mise en œuvre de la CNUDM pourrait aussi être compromise s'ils sont hostiles à un rôle accru de l'AIFM.

Les déclarations des pays en développement relatives à la conservation de la biodiversité marine dans les ZAJN et à ses instruments associés (comme les AMP multi-sectorielles, les EIE ou les ESE) vont moins dans le détail. Mais cela ne les empêche pas de l'évoquer périodiquement, puisqu'elle fait partie intégrante du « paquet » adopté en 2011 et qu'ils estiment que cette question ne pourra être abordée que dans le seul cadre des futures négociations¹¹⁶. Ils ont exprimé leur désac-

110. *Ibid.*

111. Déclaration du G77/Chine, Groupe de travail sur la BJN, 1^{er} juin 2011 : « Nous aimerions rappeler également que la question des droits de propriété intellectuelle n'a pas été traitée par ce Groupe de travail aux fins de comprendre comment s'effectue l'exploitation des ressources génétiques » ; et Déclaration du G77/Chine, Groupe de travail sur la BJN, 7 mai 2012 : « Le G77 et la Chine considèrent que la question de la propriété intellectuelle dans le domaine de la biodiversité dans les zones au-delà de la juridiction nationale exige une meilleure compréhension et doit être traitée au sein du Groupe de travail ». Les deux déclarations sont disponibles sur : <http://www.g77.org/statement/>.

112. CNUDM, articles 143 et 145.

113. Déclaration du G77/Chine, Groupe de travail sur la BJN, 1^{er} juin 2011 et Déclaration du G77/Chine, Groupe de travail sur la BJN, 7 mai 2012, §10.

114. CNUDM, article 77.4.

115. Voir l'article 15 de la section 3 de l'annexe de l'accord d'application de la CNUDM de 1994. Sur le futur rôle de l'AIFM, voir l'intervention de Duncan Currie lors du séminaire UICN-BfN sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN (disponible sur : http://cmsdata.iucn.org/downloads/broadening_the_mandate_of_isa.pdf).

116. Ils l'ont fait en 2011 (Déclaration du G77/Chine, Groupe de travail sur la BJN, 1^{er} juin 2011) : « tous les aspects de la question – conservation, exploitation durable, y compris le partage des avantages découlant d'une telle exploitation mais aussi le renforcement des capacités et le transfert de technologies – sont partie intégrante d'un régime juridique spécifique à négocier » et en 2012 (Déclaration du G77/Chine, Groupe de travail sur la

cord quant à l'adoption de mesures à court terme sur le plan de la conservation selon les propositions faites par l'UE avant 2011¹¹⁷.

L'un des points de désaccord possible entre l'UE et le G77/Chine pourrait résider dans l'adoption de mesures à l'échelle régionale visant à conserver la biodiversité marine dans les ZAJN. Il convient ici d'opérer une distinction entre deux types d'organes régionaux : les ORGP et les conventions de mers régionales.

Les ORGP sont des organisations sectorielles qui s'occupent de la gestion de la pêche. Après l'adoption de l'accord de New York en 1995, certaines ORGP ont profondément évolué afin d'intégrer les questions de biodiversité dans leur mandat et dans leur fonctionnement. Plusieurs États participant aux discussions dans le cadre du Groupe de travail sur la BJA admettent qu'elles ont un rôle à jouer sur les questions d'impact des activités de pêche sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN¹¹⁸. Mais plusieurs pays membres du G77 ne sont pas totalement satisfaits de l'accord de New York et des modifications qu'il a entraînées pour les ORGP. Un grand nombre de pays d'Amérique latine ne sont pas parties à cet accord. De fait, « *plusieurs États [] estiment que certaines dispositions de l'accord sur les stocks de poissons amendent plus qu'elles n'appliquent la convention sur le droit de la mer et ne sont donc pas compatibles avec elle. C'est le cas notamment des dispositions relatives à la compatibilité et à l'application des mesures en haute mer par les États autres que celui du pavillon. [] Plusieurs États côtiers qui ont des objections vis-à-vis de l'article 7 [de l'accord de New York] ne sont pas favorables pour les mêmes raisons à l'idée que les ORGP seraient les véhicules privilégiés pour la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrants – comme le stipule l'article 8 de l'accord – à moins peut-être que les États côtiers ne se voient accorder un statut nettement préférentiel dans ces ORGP. Cela peut renvoyer à l'accord sur les Galápagos dont la portée géographique intègre les zones de la haute mer mais qui a été exclusivement négocié par des États côtiers* »

BJN, 7 mai 2012) : « *La conservation est l'un des éléments faisant partie intégrante de cette question* ».

117. Déclaration du G77/Chine, Groupe de travail sur la BJA, 1^{er} juin 2011 : « *Le G77 et la Chine s'inquiètent de certaines propositions visant à adopter des mesures pratiques' ou de court terme' sans définition d'un cadre juridique pour l'adoption de telles mesures* ».

118. Voir par exemple le rapport 2012 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJA : « *Le Japon a souligné le rôle des ORGP* » (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb2583f.html>).

(Molenaar, 2010). Nonobstant ces préoccupations exprimées à l'échelle mondiale, des États latino-américains participent à diverses ORGP dans le monde. Mais leur vision du rôle de ces organisations, de leur mode de fonctionnement et des droits des États côtiers reste un point sensible.

Surtout, certains pays du G77 ont fait part de préoccupations quant au rôle joué par les conventions de mers régionales en matière de conservation de la biodiversité marine dans les ZAJN. Quatre conventions seulement ont pour l'instant un mandat couvrant les ZAJN et l'UE a défendu la constitution de réseaux d'AMP dans au moins deux d'entre elles (la Commission OSPAR et la CCAMLR). Les premières AMP OSPAR désignées en 2010 ont été au centre de controverses dans l'enceinte de l'AGNU. Ainsi en 2012, l'Argentine a affirmé que « *les organisations régionales ne peuvent pas être considérées comme un moyen d'aller de l'avant sur les AMP* »¹¹⁹. Cette opinion est probablement en phase avec la position générale selon laquelle les progrès sur les initiatives d'utilisation durable doivent être concomitants avec ceux obtenus en matière de conservation. Les pays du G77 reconnaissent largement qu'une assise juridique globale pour la création d'AMP dans les ZAJN est indispensable¹²⁰, puisqu'une approche purement régionale ne suffirait pas à donner à ces AMP la force et la reconnaissance juridiques nécessaires. Admettre l'existence de cette lacune pourrait être une stratégie soutenant l'ouverture de négociations pour un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM. Cela pourrait aussi permettre de souligner un certain nombre de réserves vis-à-vis de l'approche régionale de la conservation de la biodiversité marine dans les ZAJN. Si tel était le cas, il faut s'attendre à d'intenses discussions au sein de l'UE à l'avenir, qui recherchera sans doute à travers un nouvel accord à obtenir la reconnaissance internationale des AMP existantes et un rôle accru pour les organes régionaux.

119. Rapport 2012 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJA (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb2583f.html>).

120. Voir le rapport 2011 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJA (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb257of.html>) : « *L'Afrique du Sud a mis en relief les progrès réalisés au niveau régional, réitérant que l'éventuelle plate-forme juridique pour l'action mondiale sur les AMP devrait faire partie d'un accord d'ensemble comprenant le partage des avantages. Le Brésil a souligné le besoin d'une plate-forme juridique pour la fourniture des détails concernant la création et la gestion des AMP. Le Chili a souligné la nécessité de directives régissant l'élaboration d'une méthodologie commune applicable aux AMP* ».

5.3. Les États-Unis : plaider pour un *statu quo* juridique à l'échelle globale

Les États-Unis méritent une attention particulière – non seulement en raison de leur poids considérable dans ces négociations, mais aussi à cause de leur relation très particulière au droit de la mer.

Lorsque la CNUDM a été adoptée, en 1982, les États-Unis ne pouvaient pas soutenir ses dispositions relatives à l'exploitation minière des fonds marins de la Zone ni celles concernant le rôle de l'AIFM. Les réticences des pays industrialisés vis-à-vis de la partie XI de la CNUDM et l'échéance toujours plus proche de son entrée en vigueur ont conduit à l'adoption, le 28 juillet 1994, de l'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, devenu effectif le 28 juillet 1996. L'accord de 1994 (premier accord de mise en œuvre de la CNUDM) s'attachait à résoudre les questions soulevées par les pays industrialisés, notamment celles ayant trait au transfert obligatoire des techniques¹²¹, à la politique en matière de production¹²² ou à la prise de décisions¹²³, avec une disposition inédite garantissant implicitement aux États-Unis un siège au Conseil de l'AIFM¹²⁴.

Malgré ce compromis, les États-Unis n'ont pas à ce jour adhéré à la CNUDM. Au fil des années, les présidents américains ont tenté à plusieurs reprises d'obtenir l'accord du Sénat à ce sujet mais la majorité des deux tiers requise dans cette assemblée n'a jamais pu être trouvée. Cela étant, le pays reconnaît que la plupart des dispositions de la CNUDM relèvent du droit international coutumier et les applique.

La non-ratification de la CNUDM par les États-Unis n'a rien d'exceptionnel si l'on considère la politique internationale du pays. Ainsi, les États-Unis ne sont pas parties à la CDB qui, avec ses 193 États parties, a pourtant atteint un statut quasi universel. La situation est différente en ce qui concerne la pêche : les États-Unis sont parties contractantes à l'accord de New York¹²⁵ et participent à un grand nombre d'ORGP dans le monde.

Les États-Unis prennent une part active aux travaux du Groupe de travail sur la BJN, ouvert à tous puisqu'instauré sous les auspices de l'AGNU. Dès l'origine, en 2006, ils se sont opposés à la négociation d'un nouvel accord sur le partage des avantages pour les RGM dans les ZAJN – ou ont fait preuve d'un scepticisme extrême à son égard. En revanche, leur position à propos des instruments de conservation que sont notamment les AMP ou les EIE laisse entrevoir une petite ouverture, du moins quant à la nécessité d'agir. Mais toutes ces questions sont désormais liées, à travers le « paquet » de 2011.

Pour les RGM, les États-Unis considèrent que la liberté de la haute mer consacrée dans la partie VII de la CNUDM s'applique et que leur exploitation est donc couverte par ce principe. Selon eux, les dispositions prévues dans la partie XII de la CNUDM sur la recherche scientifique marine ne seraient pas applicables à la bioprospection – au nom d'une distinction que le pays opère entre la recherche scientifique pure et la recherche appliquée, affirmant que seule la recherche scientifique pure est réglementée par ce texte quand la recherche commerciale ou la bioprospection ne le sont pas. Les États-Unis arrivent en tête des pays bénéficiaires de brevets associés à un gène d'origine marine (Arnaud-Haond *et al.*, 2011) et ils se sont souvent opposés à « un nouveau régime juridique régissant les RGM, qui ferait obstacle à la recherche et [au] développement »¹²⁶. Au-delà de la défense de ses intérêts commerciaux, le pays peut aussi être hostile à de nouvelles négociations qui déboucheraient sur un rôle accru pour l'AIFM¹²⁷. Ils soulèvent de plus la problématique des brevets et, plus généralement, des droits de propriété intellectuelle (DPI) dans le cadre des discussions sur les RGM et le partage des avantages¹²⁸. Désireux d'emmener les discussions sur un terrain moins controversé, les États-Unis ont en revanche fait

121. Section 5 de l'annexe de l'accord de 1994.

122. Section 6 de l'annexe de l'accord de 1994.

123. Section 3 de l'annexe de l'accord de 1994.

124. Article 15 de la section 3 de l'annexe de l'accord de 1994 : l'accord garantit un siège à « l'État qui, au moment de l'entrée en vigueur de la Convention, a l'économie la plus importante en termes de produit intérieur brut ».

125. Il n'y a aucune obligation à être partie à la CNUDM pour devenir partie à l'accord de New York, comme le stipule l'article 2 (a) de cet accord : « On entend par États parties les États qui ont consenti à être liés par le présent Accord et à l'égard desquels celui-ci est en vigueur ».

126. Voir le rapport 2011 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJN (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb257of.html>).

127. Voir le rapport 2004 de l'IISD sur la réunion du PCO (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb2512f.html>) : « Au sujet des travaux de l'AIFM visant à élaborer les régulations devant régir les ressources minérales et des questions ayant trait à la biodiversité des événements hydro-thermiques et des monts marins, le délégué des États-Unis a proposé d'utiliser la formulation retenue dans les précédentes résolutions de l'Assemblée Générale, pour éviter l'élargissement du mandat de l'AIFM ».

128. Voir le rapport 2012 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJN (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb2583f.html>) : « Soulignant que les questions liées aux DPI n'ont pas leur place dans le Groupe de travail, les États-Unis ont signalé que les brevets ne devraient pas être utilisés pour faire appliquer le partage des avantages ».

plusieurs propositions en matière de renforcement des capacités¹²⁹.

Les États-Unis admettent qu'il existe un déficit de mise en œuvre¹³⁰ et ont fait plusieurs propositions pour y remédier. Ils ont notamment

- « *appelé l'Assemblée générale à encourager les organes compétents à collaborer pour la protection des zones d'importance écologique et biologique et le partage des données pertinentes []* » ;
- « *encouragé la réalisation de progrès par les États et les organismes compétents, dans l'identification et la gestion des AMP et leur coopération, au cas par cas, au traitement des impacts cumulatifs potentiels [...]* ». De fait, les États-Unis ont soutenu les initiatives régionales pour protéger la biodiversité marine dans les ZAJN, que ce soit dans l'océan Austral, à travers la CCAMLR¹³¹, ou dans la mer des Sargasses, via l'Alliance pour la mer des Sargasses¹³². Cela relève d'une stratégie compréhensible, puisque les États-Unis ont tout intérêt à prouver que les approches régionales peuvent réussir même en l'absence d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM ;
- « *encouragé l'utilisation des EIE pour connaître les activités qui peuvent provoquer des changements nuisibles au milieu marin, et l'échange d'informations sur la mise en œuvre des obligations pertinentes de la CNUDM* »¹³³.

Toujours en 2011, les États-Unis ont proposé que les recommandations finales du Groupe de travail sur la BJD fassent référence « à l'éventuelle

élaboration d'un nouvel accord international fondé sur le cadre établi par la CNUDM plutôt qu'à l'éventuelle élaboration d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM »¹³⁴. Leur argument implicite est que l'existence d'un lien trop direct entre la CNUDM et un futur accord risque d'empêcher l'accession des États-Unis à cet instrument. Mais des précédents existent, avec l'accord de New York par exemple, qui a été clairement créé comme un accord de mise en œuvre de la CNUDM, ce qui n'a pas empêché que les Américains le ratifient.

Il est difficile d'anticiper les conséquences de la position des États-Unis et leur éventuelle flexibilité dans le cours d'une négociation qui n'est pas encore entamée et qui portera sur le contenu d'un futur accord. Leur non-participation à des négociations autour d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM pourrait avoir plusieurs effets, comme d'affaiblir l'importance d'un mécanisme APA pour les RGM dans les ZAJN. Inversement, il ne serait politiquement, ni faisable, ni souhaitable de retirer le volet APA du « paquet » de 2011 pour s'assurer de leur participation.

5.4. La « zone grise » : Canada, Islande, Japon, Norvège, Russie

Trois grands blocs sont représentés dans les discussions dans le cadre du Groupe de travail sur la BJD : l'UE et d'autres États sensibles aux questions de conservation, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande ; le G77/Chine et le Mexique ; et les États-Unis. Plusieurs États n'appartenant à aucun de ces blocs sont également des acteurs importants en termes d'économie et de transport maritimes ou de pêche – comme le Canada, l'Islande, le Japon, la Norvège, la république de Corée, la Russie et Singapour. Ces États ne s'associent clairement pas à l'UE ni au G77/Chine et, contrairement aux États-Unis, ils sont tous parties à la CNUDM. Certains d'entre eux réfutent ouvertement la nécessité d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM quand d'autres réfléchissent encore aux différentes options mises sur la table.

En 2012, la Norvège a signalé sa disposition à réfléchir à des questions telles que « *la nécessité d'un possible accord de mise en œuvre sous les auspices de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, sur les domaines qu'un tel accord pourrait réglementer et sur ses relations avec les instruments et organisations existants, comme par exemple l'OMI, les ORGP et les conventions sur les mers régionales ou tout autre organisation ou mécanisme* ».

129. Voir le rapport 2011 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJD (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb257of.html>) : « Les États-Unis ont plutôt exhorté les États [...] à focaliser les discussions menées autour des RGM sur la conservation, les critères et lignes directrices potentiels devant encadrer la RSM [recherche scientifique marine], le renforcement des capacités et les possibilités de formation ».

130. Voir le rapport 2006 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJD (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb2525f.html>) : « L'idée d'un nouvel accord a trouvé également une opposition de la part des États-Unis, du Japon, de la République de Corée, de la Norvège et de l'Islande, qui ont contesté le chemin long et incertain que nécessite la négociation d'un nouvel instrument international et ont argué que l'application intégrale des accords disponibles suffira pour faire face à la plupart des menaces pressantes posées à la biodiversité marine ».

131. Voir par exemple : <http://newswatch.nationalgeographic.com/2013/03/19/john-kerry-urges-support-for-ross-sea-antarctic-ocean-reserve/>.

132. Voir un court article sur la question : <http://www.sargassoalliance.org/highlights>, "Sargasso Sea in UN General Assembly Oceans resolution".

133. Tous les extraits proviennent du rapport 2011 de l'IISD sur la réunion du groupe de travail sur la BJD (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb257of.html>).

134. *Ibid.*

environnemental régional »¹³⁵. Cette déclaration a ceci d'intéressant qu'elle mentionne explicitement les instruments régionaux susceptibles d'avoir un mandat sur les ZAJN. Comme l'Islande, la Norvège est partie contractante à la convention OSPAR, laquelle a déjà établi plusieurs AMP dans les ZAJN de l'Atlantique Nord-est. Ainsi, ces deux États ont souvent fait référence à l'approche régionale de la conservation de la biodiversité marine. En 2011 par exemple, « l'Islande et la Norvège ont, de manière pragmatique, cité les organismes régionaux comme étant le moyen le plus immédiat de réaliser des progrès dans le domaine des AMP et celui des EIE »¹³⁶. Le Canada a également évoqué à l'occasion ces accords régionaux : « Le Canada estime que les organisations régionales de gestion sont idéalement placées pour apprécier les caractéristiques uniques des écosystèmes environnants et sont donc les mieux à même de sélectionner l'instrument de gestion par zone le plus adapté conformément aux conditions particulières de leur environnement local »¹³⁷. Bien que ces pays ne soient pas pleinement convaincus de la nécessité d'adopter un nouvel accord, ils admettent cependant l'existence de lacunes en matière de mise en œuvre et ont fait plusieurs propositions pour avancer sur ces questions en recourant aux instruments existants, y compris à l'échelle régionale, et en mettant au point des instruments juridiquement non contraignants, comme des lignes directrices ou des codes de conduite.

Le Japon a déjà affirmé l'inutilité d'un nouvel accord : il a réitéré « que la Partie XI de la CNUDM (la zone internationale des fonds marins – dite la Zone) n'est applicable qu'aux ressources minérales des grands fonds marins ; que la recherche scientifique et la coopération internationale sur les RGM dans les ZAJN devraient être encouragées ; et que la coopération sur les AMP pourrait être améliorée à travers les Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), l'Organisation des Nations

unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation maritime internationale (OMI) »¹³⁸. Cette déclaration permet d'affirmer que l'application du principe de la liberté de la haute mer à l'exploitation des RGM dans les ZAJN et qu'un rôle accru donné aux ORGP sur la conservation de la biodiversité marine dans les ZAJN sont deux éléments cruciaux de la position du Japon au sein du Groupe de travail sur la BJN. Du fait de ses intérêts halieutiques, le Japon participe à pratiquement toutes les ORGP du monde. C'est par ailleurs le troisième pays à avoir déposé des brevets associés à des gènes d'origine marine (Arnaud-Haond et al., 2011).

La Russie a fait connaître son opposition à un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM. Elle s'est de plus « opposée à la création de nouveaux instruments »¹³⁹. Comme la république de Corée et le Japon, la Russie a un certain intérêt dans l'exploitation des ressources des ZAJN, ayant signé des contrats avec l'AIFM pour l'exploration de nodules et de sulfures polymétalliques dans l'Atlantique et le Pacifique. Elle est aussi partie contractante à la convention CCAMLR et faisait partie des pays qui ont bloqué en 2012 et en 2013 l'adoption de plusieurs AMP dans l'océan Austral¹⁴⁰.

Tous les pays situés dans cette « zone grise » ont des intérêts non négligeables dans un secteur ou un autre (pêche, exploitation des ressources minérales ou des RGM, transport maritime international), ce qui peut les inciter à faire preuve de prudence vis-à-vis de l'adoption d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM. Mais il importe qu'ils participent aux négociations actuelles et, ultérieurement, à l'accord trouvé. Un régime APA qui ne serait pas validé par quelques-uns des États clés perdrait de sa force et la mise en place de mesures de conservation risquerait de se heurter à des difficultés, puisqu'elles ne pourraient pas s'appliquer à certains navires ou ressortissants opérant dans les ZAJN.

5.5. Une majorité silencieuse ?

Une grande majorité d'États ne participent pas aux discussions au sein du Groupe de travail sur la BJN. En général, seuls 70 à 80 pays sont représentés à ces réunions et les interventions sont surtout le fait d'une poignée de délégués. Le G77/Chine envoie en général un pays pour représenter l'ensemble des membres du groupe, qui change

135. Déclaration de la délégation de la Norvège lors de la réunion du Groupe de travail sur la BJN du 7 mai 2012.

136. Voir le rapport 2011 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJN (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb257of.html>). Notons cependant que la Norvège comme l'Islande ont fait preuve d'une certaine réticence devant la volonté de la commission OSPAR d'instaurer des AMP dans l'Atlantique Nord-est, surtout parce que certaines zones envisagées recoupaient des zones sur lesquelles les deux pays ont des revendications territoriales (plateau continental étendu). De plus, ces pays ont une interprétation stricte et étroite du rôle de la commission OSPAR et font souvent référence au rôle de la CPANE dans la protection de la biodiversité marine.

137. Déclaration de la délégation du Canada lors de la réunion du Groupe de travail sur la BJN du 31 mai 2011.

138. Voir le rapport 2012 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJN (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb2583f.html>).

139. Ibid.

140. Voir : <http://antarcticocean.org/2012/11/press-release-ccamlr-fails-on-marine-protected-areas-2/>.

chaque année. Il semble que de nombreux États n'ont pas pris part à ces discussions. Si bon nombre d'entre eux sont des pays enclavés, ils sont quand même concernés par l'adoption d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM et les avantages qui en découleront¹⁴¹, surtout sur le plan des RGM, mais aussi puisque la plupart des services écosystémiques rendus par les ZAJN bénéficient à l'ensemble des pays de la planète.

De plus, certains États qui ne participent pas aux discussions sont des pays en développement, qui n'ont pas forcément les moyens d'assister à ces réunions. Un grand nombre de petits États insulaires en développement sont dans ce cas, comme les Îles Marshall, Kiribati, les Comores, le Cap-Vert ou Antigua-et-Barbuda. D'une manière générale, la représentation géographique dans les réunions du Groupe de travail sur la BJN présente d'importants « trous » au niveau de l'Afrique, de la mer des Caraïbes, de la rive Sud de la Méditerranée et du Pacifique.

Mais plusieurs États qui ne prennent pas part à ces discussions ont néanmoins des intérêts économiques dans ces zones. L'un des exemples évidents est celui des pavillons de complaisance. Le Belize, le Cambodge, le Panama, les Îles Marshall et Vanuatu¹⁴² sont des pavillons de complaisance et maintiennent des registres ouverts, y compris dans certains cas pour des navires opérant en haute mer. Les navires immatriculés dans ces États représentent une part importante du trafic maritime¹⁴³

et de la pêche au niveau international¹⁴⁴. Un futur accord de mise en œuvre de la CNUDM pourrait avoir des conséquences pour les activités dans les ZAJN des navires battant de tels pavillons.

L'une des difficultés consisterait donc à sensibiliser ces différents groupements d'États aux discussions actuelles et aux résultats attendus. La première justification d'une telle sensibilisation est liée au fait que la décision d'ouvrir des négociations pour un accord de mise en œuvre de la CNUDM pourrait être adoptée à travers une résolution de l'AGNU. Ces résolutions nécessitent, pour être adoptées, la majorité simple¹⁴⁵. Mais seuls 70 à 80 pays participent régulièrement aux réunions du Groupe de travail sur la BJN. Or, tous les pays en développement réunis sous l'égide du G77/Chine ne sont pas forcément d'accord. On a pu le voir lors de réunions précédentes autour de la question de la biodiversité marine dans les ZAJN. Ainsi, pendant la XVI^e session de l'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (OSASTT) à la Convention sur la diversité biologique, en 2012, des délégués africains ont bloqué l'adoption de recommandations liées au processus des AMIEB jusqu'à la fin de la réunion, lorsque leurs préoccupations ont finalement été prises en compte¹⁴⁶. De plus, l'obtention d'une majorité simple en faveur d'une telle résolution est loin de suffire. Politiquement parlant, mieux vaudrait obtenir un consensus ou, du moins, une forte majorité.

141. Signalons que la CNUDM accorde une attention particulière à ces pays. Sa partie X est dédiée au droit d'accès des États sans littoral à la mer et depuis la mer et à la liberté de transit et son article 125 (1) affirme que « les États sans littoral ont le droit d'accès à la mer et depuis la mer pour l'exercice des droits prévus dans la convention, y compris ceux relatifs à la liberté de la haute mer et au patrimoine commun de l'humanité ». De plus, certains pays enclavés sont déjà membres de l'AIFM (c'est le cas notamment de la Mongolie, de l'Ouganda, du Paraguay, de la République démocratique populaire lao, de la Slovaquie et du Swaziland) et bénéficieront à un stade ultérieur du partage équitable des avantages découlant des activités menées dans la Zone. Ce précédent de pratique non discriminatoire montre bien qu'en cas d'introduction d'un régime APA pour les RGM dans les ZAJN, les pays enclavés en bénéficieront également.

142. Il existe différentes listes de pavillons de complaisance. Celle établie par la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) est la plus souvent citée (voir : <http://www.itfglobal.org/flags-convenience/flags-convenience-183.cfm>). Pour un exemple de site Internet proposant des services d'immatriculation internationale de navires et de création d'entreprises offshore, voir : <http://www.flagsofconvenience.com/>.

143. Selon le rapport sur les transports maritimes de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED, 2012), « près de 42 % de la flotte internationale sont immatriculés au Panama,

au Liberia et dans les Îles Marshall », trois pavillons de complaisance bien connus.

144. Il est difficile de donner une estimation précise des volumes pêchés par des navires battant pavillon de complaisance dans la haute mer. Certains États de ces pavillons participent aux ORGP et d'autres non. Par ailleurs, les ORGP ne couvrent pas toutes les régions ni toutes les espèces. La consultation du World Shipping Register (registre maritime international) peut donner une idée de la taille des flottes de pêche de certains de ces États. Ainsi en avril 2013, le Honduras avait 366 navires de pêche de grande taille (≥ 24 m) battant son pavillon, le Panama 203, Vanuatu 79, le Belize 47, Saint-Vincent-et-les Grenadines 39, la Mongolie 4 (source : <http://www.world-ships.com/?p=>).

145. Article 18 (3) de la Charte des Nations unies : « Les décisions sur d'autres questions, y compris la détermination de nouvelles catégories de questions à trancher à la majorité des deux tiers, sont prises à la majorité des membres présents et votants ».

146. Pour un compte rendu de la XVI^e session de l'OSASTT, voir : <http://www.iisd.ca/vol09/enbo9568f.html>.

6. PROCHAINES ÉTAPES : OUVRIR DES NÉGOCIATIONS ET ENVISAGER DES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES

6.1. L'ouverture des négociations

La date butoir politique fixée lors du sommet de Rio + 20 pour décider de l'ouverture de négociations autour d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM court jusqu'à la fin de la 69^e session de l'AGNU, en août 2015¹⁴⁷ – c'est-à-dire dans 12 à 18 mois (puisque les réunions du Groupe de travail sur la BJN ont habituellement lieu en mai ou en août et que les résolutions de portée générale de l'AGNU sur les océans et le droit de la mer sont votées en décembre). Il est par conséquent plus essentiel que jamais de s'attacher à la meilleure méthode pour réussir. Mais les États parties prenantes aux discussions actuelles sous les auspices de l'AGNU sont confrontés à un certain nombre de questions délicates afin d'opter pour la stratégie la plus efficace en vue d'ouvrir (ou non) ces négociations :

- mieux vaut-il prôner l'adoption de recommandations à l'AGNU par le Groupe de travail sur la BJN ou l'adoption d'une résolution indépendante de l'AGNU ?
- les négociations devant être ouvertes au plus tard en 2015, comment faire pour maintenir la dynamique politique sur une nouvelle période de deux ans ?

En ce qui concerne la première question, les deux options impliquent deux types très différents de procédures. Depuis 2010, le Groupe de travail sur la BJN a pour mandat de faire des recommandations à l'AGNU, recommandations qui sont ensuite reprises dans une résolution de portée générale sur « les océans et le droit de la mer ». Un moyen facile d'obtenir un résultat positif consisterait donc à faire adopter, par les États participant aux travaux du Groupe de travail sur la BJN, des recommandations préconisant l'ouverture des négociations autour d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM. Mais cette solution ignore deux écueils : premièrement, tous les États ne participent pas aux discussions – un point qui pourrait être compensé par le fait que la grande majorité des États participent habituellement aux discussions sur l'adoption de la résolution de portée générale sur les océans et le droit de la mer ; deuxièmement, l'adoption par consensus des recommandations du Groupe de travail sur la BJN, ce qui facilite le

blocage par une poignée d'États (voire seulement un). Cette règle du consensus explique de fait pourquoi, à l'exception peut-être de la réunion de 2011, les recommandations adoptées par le Groupe de travail ont souvent été considérées comme « décevantes » par de nombreuses délégations¹⁴⁸. Dans ce contexte, cette règle semble impliquer que les États n'adopteront que les recommandations qui représentent le plus petit dénominateur commun – c'est-à-dire toutes les personnes prêtes à les adopter (ce qui exclut donc pour l'instant la possibilité d'ouvrir des négociations pour un accord de mise en œuvre de la CNUDM).

Une seconde option pourrait consister à adopter une résolution indépendante de l'AGNU visant à ouvrir ces négociations. Il existe un précédent dans l'histoire du droit de la mer : l'adoption, en 1993, d'une résolution visant à convoquer une conférence intergouvernementale sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrants¹⁴⁹. Relativement simple, ce texte pourrait servir de modèle, notamment eu égard à ses dispositions qui prévoient : (i) de fixer un délai pour les travaux de la conférence intergouvernementale ainsi convoquée ; (ii) de donner à cette conférence un mandat à la fois clair et simple ; et (iii) d'associer la société civile au processus. Il faut rappeler cependant que l'adoption de cette résolution n'a pas fait l'objet d'un vote, à l'inverse de la plupart des résolutions l'AGNU sur les océans et le droit de la mer. Du fait de l'entrée en vigueur de la CNUDM en 1994, la situation quant au vote sur les résolutions a beaucoup évolué. Aujourd'hui, ces résolutions de l'AGNU sont adoptées à la suite d'un vote, ce qui permet à quelques États de manifester leur opposition à certaines dispositions de la CNUDM¹⁵⁰. Il se peut donc qu'un vote ait lieu si

148. Voir par exemple la note d'information de l'IISD sur la réunion 2010 du Groupe de travail sur la BJN (disponible sur : <http://www.iisd.ca/oceans/marinebio-div3/>) : « L'Afrique du Sud a exprimé son mécontentement par rapport au projet de recommandations (...). L'Argentine a souligné que, comme bon nombre d'autres délégations, elle n'était pas satisfaite du projet de recommandations. (...) La Nouvelle-Zélande a fait remarquer qu'elle attendait un résultat nettement plus ambitieux que celui présenté dans le projet de recommandations. (...) L'UE a réitéré sa déception quant au résultat officiel de la réunion, notant que les échanges au cours de la semaine témoignaient de progrès plus marqués que le projet de recommandations ne le laisse entendre ».

149. AGNU, résolution A/RES/47/192 du 29 janvier 1993, Conférence des Nations unies sur les stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au delà de zones économiques exclusives et les stocks de poissons grands migrants.

150. À cet égard, selon les minutes conservées par DOALOS, la Turquie a toujours voté contre de telles résolutions (voir : http://www.un.org/depts/los/general_assembly/general_assembly_resolutions.htm).

147. AGNU, résolution 66/288 du 27 juillet 2012, L'avenir que nous voulons, §162.

d'aventure une telle résolution était adoptée par l'AGNU et il serait politiquement important de faire en sorte qu'une écrasante majorité d'États votent en sa faveur et non pas une majorité simple (section 5.5). Cette option permettrait également de faire courir le délai donné à Rio+20 jusqu'en août 2015, les résolutions omnibus « océans et droit de la mer » étant traditionnellement adoptées en décembre. Quelle que soit l'option retenue, les États favorables à l'ouverture des négociations devront soupeser soigneusement le pour et le contre de chacune d'elles, puisque la possibilité d'adopter une telle résolution n'a guère de chance de se reproduire une seconde fois.

Le déficit en matière de transparence fait partie des points à prendre en compte dans toute réforme du Groupe de travail sur la BJN. Habituellement, les discussions autour des recommandations finales du Groupe de travail ont lieu entre délégations nationales, au sein du fameux « Groupe des amis des coprésidents ». Des pans entiers des réunions du Groupe de travail sur la BJN en 2011, 2012 et 2013 ont eu lieu dans ce cadre. Ce manque de transparence et la difficulté qu'ont les observateurs de la société civile d'accéder librement aux informations ont souvent été dénoncés, y compris par les délégués eux-mêmes¹⁵¹. Il faut noter que cette situation contrevient à un grand nombre d'engagements internationaux, dont ceux réaffirmés lors du sommet de Rio + 20¹⁵².

151. Voir par exemple la déclaration du G77 du 7 mai 2012, §19 : « dans la dernière partie de ce paragraphe, où l'on parle de 'séances à huis clos', nous préférons lire 'séances informelles'. Rien dans les Règles de procédure de l'Assemblée générale ni dans la résolution 1898 (XVIII) sur les recommandations du Comité spécial pour l'amélioration des méthodes de travail de l'Assemblée générale (Annexe III de ces Règles de procédure) ne renvoie à la possibilité de 'séances à huis clos' ». Voir aussi le rapport 2012 de l'IISD sur la réunion du Groupe de travail sur la BJN (disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb2583f.html>) : « L'Argentine a appelé, avec le soutien du Brésil mais contrée par l'Islande, à ce que le projet de recommandation soit élaboré au cours d'une session informelle ouverte à la participation des ONG, plutôt que dans une session à porte fermée. L'UE et le Venezuela ont déploré le manque de participation des ONG, l'UE signalant la transparence limitée du processus et le Venezuela conseillant au Groupe de travail d'appliquer le règlement intérieur de l'Assemblée générale ».

152. Voir le document A/CONF.216/L.I, *L'avenir que nous voulons*, §76 : « Nous sommes donc déterminés à renforcer le dispositif institutionnel du développement durable, qui, entre autres : [] Accroîtra la participation et le rôle actif de la société civile et d'autres parties prenantes pertinentes dans les instances internationales compétentes et à cet égard encouragera la transparence et une large participation du public ainsi que l'instauration de partenariats aux fins de la réalisation du développement durable ».

6.2. Le contenu possible d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM¹⁵³

Un accord de mise en œuvre de la CNUDM pourrait permettre de combler un grand nombre de lacunes dans chacun des quatre volets du « paquet ». De plus, des principes généraux et la question du cadre institutionnel – même s'ils ne sont pas évoqués en tant que tels dans le « paquet » – seront en toute probabilité intégrés dans cet instrument potentiel.

6.2.1. Les principes généraux

Un accord de mise en œuvre de la CNUDM pourrait contenir un certain nombre de principes généraux, à l'instar de ceux énumérés dans l'accord de New York¹⁵⁴. Une telle liste, purement indicative ici, pourrait comprendre les principes suivants :

- protection et préservation du milieu marin ;
- coopération internationale ;
- approche scientifique de la gestion ;
- approche de précaution ;
- approche selon les écosystèmes ;
- exploitation durable et équitable ;
- divulgation des informations ;
- processus de décision ouverts et transparents ;
- responsabilité des États, gardiens du milieu marin sur toute la planète (Freestone, 2009).

En matière d'EIE dans les ZAJN, une solution pourrait consister à intégrer dans le nouvel instrument, quel qu'il soit, un principe de « aucune perte nette de biodiversité » et prévoyant d'examiner les résultats des EIE à la lumière de ce principe (Druel, 2013). Une étude d'ensemble sur les EIE suggère en effet que « l'efficacité des EIE serait renforcée si elles avaient comme objectif spécifique de parvenir à un constat de non-dégradation nette de l'environnement ou, si cela n'est pas possible à prouver, d'exiger l'application du principe de précaution dans la prise de décisions » (Jay et al., 2007).

À travers l'accord de mise en œuvre de la

153. Les conclusions de cette section ayant trait au contenu potentiel d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM s'inspirent des travaux entrepris en collaboration avec l'UICN et l'IASS à l'occasion des préparatifs de l'atelier sur les « Oceans in the anthropocene: Advancing governance of the high seas », organisé les 20 et 21 mars 2013 à Potsdam (Allemagne). Sur ce sujet, des remerciements chaleureux doivent être adressés à Kristina M. Gjerde, de l'UICN.

154. L'article 5 de l'accord de New York énumère une liste de principes généraux applicables à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants. Parmi eux, les approches par écosystèmes et de précaution ainsi que la protection de la biodiversité du milieu marin.

CNUDM, ces principes généraux pourraient devenir des principes clés de fonctionnement pour tous les États parties et les organisations intergouvernementales, entraînant si besoin la réforme des institutions existantes.

6.2.2. Le cadre institutionnel

À l'heure actuelle, les États se réunissent pendant une semaine dans le cadre des réunions du Groupe de travail sur la BJN, en mai ou en août, et à nouveau pour plusieurs semaines en septembre et novembre pour des séances à huis clos, afin de négocier les résolutions sur la viabilité des pêches ainsi que sur les océans et le droit de la mer. Il ne paraîtrait pas exagéré d'appeler les États à se rencontrer pendant une semaine à l'occasion d'une conférence des parties afin qu'ils exercent leur devoir de supervision sur la conservation de la biodiversité marine. L'un des reproches que l'on entend parfois à l'encontre de l'accord de New York est que cet accord n'a pas prévu de mécanisme global de supervision autre qu'une conférence d'examen, organisée en 2006 et poursuivie en 2010.

Une telle conférence des parties permettrait de superviser, passer en revue et coordonner les activités dans les ZAJN et pourrait, par exemple, examiner les propositions relatives aux AMP ou aux EIE, envisager différentes mesures et formuler des recommandations à l'intention des organisations régionales. Si elle était dotée d'une compétence en matière d'ORGP, elle pourrait ainsi exercer des fonctions similaires à la conférence des parties prévue dans le protocole de Nagoya. Bon nombre de fonctions spécifiques seraient probablement à leur tour confiées à des organisations régionales ou sectorielles.

Par ailleurs, avec un accord de mise en œuvre de la CNUDM, des améliorations pourraient être apportées au système actuel, notamment via :

- l'attribution d'un mandat clair de coopération et de coordination aux autorités internationales compétentes ;
- des exigences explicites de réformer les institutions existantes afin de garantir la cohérence avec les principes et les objectifs de cet accord de mise en œuvre ;
- le renforcement des capacités régionales de protection, conservation et utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN, ce qui permettrait de garantir une cohérence entre les différentes zones des océans.

6.2.3. Les AMP

Un accord de mise en œuvre de la CNUDM pourrait garantir une certaine cohérence dans l'établissement et la gestion des AMP dans les ZAJN sur toute la surface du globe. Il pourrait notamment :

- donner un mandat explicite aux États et aux organisations internationales de coopérer et de se concerter pour établir et gérer des réseaux d'AMP écologiquement représentatifs et bien reliés ;
- donner un mandat explicite aux États, aux organisations régionales et à d'autres acteurs institutionnels de soumettre les propositions d'AMP à une approbation internationale, accordée par exemple par l'organe directeur de l'accord de mise en œuvre ;
- prévoir un mécanisme international par défaut de conception de propositions d'AMP pour les régions dont le cadre institutionnel régional est trop faible ou inexistant ;
- obliger les États parties à l'accord de respecter les mesures convenues de gestion des AMP et ne pas autoriser ni entreprendre d'activités susceptibles d'être contraires aux objectifs ayant présidé à l'établissement d'une AMP ;
- mettre en place un mécanisme global de publication de rapports et de suivi¹⁵⁵.

6.2.4. Les RGM

Un accord de mise en œuvre de la CNUDM pourrait apporter une clarté et une certitude juridiques vis-à-vis du régime applicable aux RGM dans les ZAJN, en :

- établissant un principe d'APA juste et équitable pour les RGM dans les ZAJN. Cela permettrait d'introduire un régime juridique clair sans entrer dans des discussions apparemment insolubles autour de l'application du principe de patrimoine commun de l'humanité ;
- introduisant des règles d'accès aux RGM dans les ZAJN (qui pourraient impliquer les États du pavillon ou les États de nationalité, l'AIFM ou un nouveau mécanisme ou autorité) ;
- créer un centre d'échange d'informations qui pourrait avoir diverses fonctions allant de la technologie au renforcement des capacités. Il pourrait aider à la coordination de la recherche en offrant un mécanisme permettant de garantir la traçabilité et l'accès aux informations, voire de conserver du matériel génétique marin, d'émettre des accords de licence et de distribuer les éventuels bénéfices financiers obtenus ;
- introduire des mécanismes de partage des avantages monétaires et non monétaires¹⁵⁶ ;

155. Pour avoir une idée de la manière dont un accord d'application de la CNUDM pourrait être associé aux instruments existants pour l'établissement et la gestion des AMP dans les ZAJN, voir Druel *et al.*, 2011.

156. L'annexe du protocole de Nagoya propose plusieurs exemples de partage d'avantages monétaires et non monétaires.

- prévoir une articulation entre le partage des avantages et la conservation de la biodiversité marine dans les ZAJN¹⁵⁷ ;
- prévoir un mécanisme garantissant la traçabilité et l'accès aux informations.

6.2.5. Les EIE et les ESE

En s'appuyant sur les dispositions de l'article 206 de la CNUDM, un accord de mise en œuvre pourrait :

- réaffirmer l'obligation d'évaluation préalable de toutes les activités et prévoir une obligation d'évaluation préalable des plans, politiques et programmes nationaux et régionaux ayant trait à l'organisation et pouvant avoir un impact sur les ZAJN ainsi que l'évaluation des impacts cumulatifs ;
- définir les principes ou les objectifs généraux devant être pris en compte dans la conduite d'une EIE et dans la décision finale de réaliser ou non l'activité envisagée ;
- définir des normes minimales à respecter lors de l'EIE (en laissant les organisations existantes décider de la mise en œuvre et autres détails spécifiques). Ces normes minimales créeraient un mécanisme obligatoire par défaut couvrant les activités qui ne sont pas actuellement soumises à une obligation d'EIE préalable. Elles incluraient des dispositions en matière de consultation des États potentiellement affectés, de transparence et de participation de parties prenantes ;
- définir un mécanisme mondial de publication de rapports et d'examen ;
- discuter des mesures à mettre en œuvre pour s'attaquer aux impacts négatifs identifiés.

6.2.6. Le renforcement des capacités et le transfert des techniques marines

Les dispositions de la CNUDM en matière de renforcement des capacités et de transfert des techniques marines¹⁵⁸ gagneraient à un nouvel examen des règles de mise en œuvre, surtout à la lumière des nouvelles formes d'exploitation et des nouvelles contraintes auxquelles les océans sont soumis. Dans un accord de mise en œuvre de la CNUDM, les liens entre ces deux aspects et des mesures directes de conservation pourraient être renforcés.

Un accord de mise en œuvre de la CNUDM permettrait :

157. Voir par exemple l'article 9 du protocole de Nagoya : « Les Parties encouragent les utilisateurs et les fournisseurs à affecter les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques à la conservation de la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs ».

158. CNUDM, article 144.

- de réitérer la nécessité de renforcer les capacités et de transférer les techniques marines ;
- de concevoir des dispositions spécifiques donnant ou facilitant l'accès aux techniques liées à la conservation de la biodiversité et des RGM ;
- de remédier aux problèmes de capacités des pays en développement afin qu'ils puissent profiter de la conservation et de l'exploitation durable des océans, y compris en créant des fonds d'assistance spéciaux à leur intention, voire même en instituant un fonds mondial pour des projets de renforcement des capacités ;
- d'établir un mécanisme d'échange d'informations pour le renforcement des capacités et le transfert des techniques marines, d'aider les États à acquérir des techniques et d'établir des points de contact régionaux.

6.3. Des occasions perdues ?

6.3.1. Améliorer la gestion de la pêche hauturière

Il n'est pas rare dans les instances internationales de séparer les discussions sur la pêche de celles ayant trait à la protection de la biodiversité marine¹⁵⁹. En tant que secteur d'activité, la pêche est gérée à l'échelon international par deux types d'organisations : la FAO et les ORGP. Par ailleurs, chaque année l'AGNU adopte une résolution dédiée à la viabilité des pêches¹⁶⁰, alors que tous les autres aspects sont traités dans le cadre d'une résolution de portée générale sur les océans et le droit de la mer. La légitimité de ce distinguo institutionnel pourrait être discutée pendant des heures : avec les années, les ORGP ont prouvé qu'elles mettaient beaucoup de temps à intégrer les principes modernes de gestion (comme les approches écosystémique ou de précaution). Il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine (Lodge *et al.*, 2007).

Dans ce contexte, les conclusions du Census of Marine Life, selon lesquelles « *aujourd'hui, l'impact des pêcheries profondes et de l'extraction d'hydrocarbures et de minéraux est plus important* » dans la haute mer (Census of Marine Life, 2011)

159. C'est aussi vrai à l'échelle des pays : très souvent, la pêche et la biodiversité marine relèvent de deux ministères différents.

160. Le titre complet de cette résolution est le suivant : « Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 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 et à des instruments connexes ».

soulignent la nécessité de réunir, au niveau politique, les questions des pêches et de la conservation de la biodiversité marine dans les ZAJN. Les discussions originelles organisées dans le cadre du Groupe de travail sur la BJN en 2006 ont abordé des questions comme la pêche INN et les pratiques de pêche destructrices, y compris le chalutage de fond. De nombreuses délégations avaient cité ces deux points « comme les deux principales menaces pesant sur la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale »¹⁶¹. En 2008, Greenpeace a rédigé un projet pour « Un accord de mise en œuvre sur la haute mer pour la conservation et la gestion du milieu marin dans les zones au-delà de la juridiction nationale » (Greenpeace, 2008), dans lequel l'organisation faisait plusieurs propositions de mesures ayant un lien direct avec la pêche¹⁶². La même année, l'UICN soulignait dans une étude que « l'opportunité pour un accord de couvrir les activités de pêche suscitera de vives controverses. (...) Mais un accord de mise en œuvre pourrait entraîner un certain nombre d'avantages

supplémentaires, parmi lesquels : (1) le fait d'offrir un régime réglementaire par défaut pour les zones non couvertes par des ORGP (fonctionnelles) ou lorsque celles-ci ne se préoccupent pas de la biodiversité ; (2) le fait de fournir des mandats harmonisés et des normes rigoureuses de résultats à travers tous les secteurs et toutes les régions ; et (3) le fait de prévoir des possibilités d'examen externe par la communauté internationale représentant un large éventail d'intérêts » (Gjerde et al., 2008b).

La pêche a progressivement disparu des discussions organisées dans le cadre du Groupe de travail sur la BJN, surtout parce que plusieurs États avaient estimé que cette question étant déjà réglementée dans le contexte de l'accord de New York, de la FAO et des ORGP, il n'y avait nul besoin de l'intégrer en tant que thématique spécifique dans tout futur accord de mise en œuvre de la CNUDM¹⁶³. Les pays pratiquant la pêche hauturière et surtout ceux qui pêchent en haute mer peuvent avoir de puissantes motivations à conserver la gestion des pêches sous le seul contrôle des instruments existants. Lors de la réunion 2012 du Groupe de travail sur la BJN, l'UE a affirmé avec force « qu'un accord de mise en œuvre de la CNUDM ne devrait pas s'occuper de la gestion directe d'activités qui sont déjà réglementées par des autorités compétentes et des instruments juridiquement contraignants déjà existants (par exemple, les ORGP, l'AIFM et la CBI) et que toute décision relative à la gestion d'un secteur particulier, comme les pêches, devait être prise par l'organisme sectoriel compétent »¹⁶⁴. Il est donc très peu probable que la pêche soit abordée en tant que telle dans les éventuelles négociations à venir autour d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM. Pour autant, les discussions sur les EIE, les AMP ou le cadre de gouvernance institutionnel dans les ZAJN auront, d'une manière ou d'une autre, un impact sur les autorités compétentes en place et sur la façon dont elles gèrent pour l'instant la pêche en haute mer.

Cette question de la pêche en haute mer souligne une fois de plus l'existence du phénomène de *forum shopping* à laquelle la communauté internationale travaillant sur les océans n'est pas étrangère. Les États peuvent choisir l'instance la plus

161. Document A/61/65, Rapport du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée 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, 9 mars 2006, §33.

162. Voir notamment l'article 11 : « Lorsqu'ils pêchent dans des zones au-delà de la juridiction nationale, les États parties doivent : (a) évaluer l'impact de la pêche, des autres activités humaines et des facteurs écologiques sur les stocks visés ainsi que sur les espèces qui appartiennent au même écosystème que les stocks visés ou qui leur sont associés ou en dépendent ; (b) adopter, le cas échéant, des mesures de conservation et de gestion à l'égard des espèces qui appartiennent au même écosystème que les stocks visés ou qui leur sont associés ou en dépendent, en vue de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces à un niveau tel que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise ; (c) réduire au minimum la pollution, les déchets, les rejets, les captures par des engins perdus ou abandonnés, les captures d'espèces de poissons et autres non visées (ci-après dénommées espèces non visées) et l'impact sur les espèces associées ou dépendantes, en particulier les espèces menacées d'extinction, grâce à des mesures incluant, pour autant que possible, la mise au point et l'utilisation d'engins et de techniques de pêche sélectifs, sans danger pour l'environnement ; (d) prendre des mesures en vue d'empêcher ou de faire cesser la surexploitation et la surcapacité et de faire en sorte que l'effort de pêche n'atteigne pas un niveau incompatible avec l'exploitation durable de la diversité biologique ; (e) prendre en compte les intérêts des pêcheurs qui se livrent à la pêche artisanale et à la pêche de subsistance ; (f) recueillir et mettre en commun en temps opportun des données complètes et exactes sur les activités de pêche, notamment sur la position des navires, les captures d'espèces visées et d'espèces non visées et l'effort de pêche, comme prévu à l'annexe IV, ainsi que les informations provenant des programmes de recherche nationaux et internationaux ; (g) encourager et pratiquer la recherche scientifique et mettre au point des techniques appropriées à l'appui de la conservation et de la gestion ».

163. Les opinions étaient assez tranchées en 2006 : « certaines délégations ont noté que les pratiques de pêche destructives et la pêche INN devaient être abordées dans le contexte de l'Accord des Nations unies sur les stocks de poissons, des instruments de la FAO et des organisations régionales de gestion de la pêche », quand « [d'autres] délégations étaient sceptiques quant aux capacités ou aux compétences des organisations régionales existantes de gestion de la pêche pour s'atteler à de telles questions ».

164. Voir la Déclaration de la présidence de l'UE devant le Groupe de travail sur la biodiversité marine – point 4 à l'ordre du jour (7 mai 2012).

appropriée pour faire valoir leur point de vue tout en essayant dans le même temps d'éviter d'aborder dans les discussions des sujets politiquement sensibles – comme la pêche hauturière et, surtout, la pêche de fond.

6.3.2. S'attaquer à la question du lien substantiel

Un accord de mise en œuvre de la CNUDM visant à s'atteler aux grands enjeux liés aux ZAJN offrirait l'occasion de s'attaquer à la question du lien substantiel. Il pourrait prévoir « *des dispositions claires exigeant des États qu'ils exercent un contrôle adapté des vaisseaux du pavillon, mais aussi des propriétaires et de leurs ressortissants (privés et publics) qui tirent avantage de ce statut* » (Gjerde et al., 2008b), à l'instar d'une disposition stipulant que « *les États n'autorisent la mise en exploitation des navires battant leur pavillon pour pratiquer la pêche en haute mer que lorsqu'ils peuvent s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur incombent en vertu de la Convention sur le droit de la mer et du présent Accord en ce qui concerne ces navires* » (Greenpeace, 2008). Faute de volonté politique permettant d'agir ainsi, il est fort probable que cette question continuera à n'être abordée qu'au plan sectoriel, au sein par exemple de l'OMI ou de la FAO. Mais l'échec à traiter vraiment de cette problématique pourrait considérablement affaiblir les dispositions d'un accord de mise en œuvre empêchant la mise en œuvre des mesures prises par des États responsables avec la possibilité d'opter pour un pavillon de complaisance, la mise en œuvre des mesures prises par des États responsables.

6.4. Autres initiatives indispensables

Jusqu'en 2010, des initiatives de court à moyen terme liées à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN ont été suggérées par certaines délégations dans l'enceinte du Groupe de travail sur la BJN – y compris par la délégation de l'UE (section 5.1). Ces propositions couvriraient ainsi l'adoption d'une résolution de l'AGNU sur les EIE ou l'adoption de principes généraux de gouvernance. Depuis 2011 et l'adoption du « paquet », ce type de mesures ne fait plus partie des discussions. En cause, l'inquiétude qu'elles ne compromettent l'accord trouvé en 2011 entre le G77/Chine et l'UE puisque, en vertu de cet accord, toutes les discussions doivent progresser au même rythme. Si un accord de mise en œuvre de la CNUDM devait être adopté à brève échéance, il résoudrait la plupart de ces questions en suspens et ce, encore mieux que les différents instruments juridiquement non contraignants (comme les

résolutions de l'AGNU). Les occasions ratées – et le temps perdu – ne seraient alors évoqués que dans le cas de figure d'une non-ouverture ou d'un échec des négociations.

Un point au moins fait l'objet d'un consensus à l'issue des discussions dans le cadre du Groupe de travail sur la BJN : l'existence de failles en matière de mise en œuvre dans le cadre actuel. Alors que les discussions sous les auspices de l'AGNU continuent, d'autres autorités compétentes poursuivent les travaux prévus dans leurs mandats sur le plan de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. Toute initiative prise par ces organisations au profit de la conservation mérite certainement d'être soutenue. Si l'on écarte la possibilité d'un échec ou d'une non-ouverture des négociations – ou si l'éventuel accord de mise en œuvre de la CNUDM n'entre jamais en vigueur faute d'être ratifié –, il est probable qu'aucun nouvel accord ne viendra se substituer aux instruments existants ni, comme l'affirmait l'UE en 2012, ne réglementera des domaines déjà réglementés¹⁶⁵. En outre, cet accord pourrait amender le rôle de certains des instruments actuels, comme les conventions de mers régionales ou, lorsque celles-ci ne s'appliquent pas aux ZAJN, les inciter à élargir leur mandat pour couvrir les activités menées dans ces zones.

Depuis plusieurs années déjà, l'attention de la communauté internationale s'est concentrée sur les travaux entrepris sous les auspices de l'AGNU. Le sommet de Rio+20 a renforcé cette tendance, avec l'adoption de la date butoir de 2015 pour décider d'ouvrir ou non des négociations pour un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM. Mais parallèlement, la CDB poursuit son travail d'identification des AMIEB, y compris dans les ZAJN, l'AGNU se contentant pour l'instant de prendre note des résultats de ce processus. Deux conventions de mers régionales se sont lancées dans la création de réseaux régionaux d'AMP dans les ZAJN et d'autres entament des discussions autour de l'élargissement de leur mandat à ces zones. L'AIFM est en train d'élaborer des règles de gestion environnementale, y compris à travers le plan de gestion de l'environnement pour la zone de Clarion-Clipperton, adopté l'an dernier. Les ORGP sont toujours en plein travail d'identification et de protection des EMV, alors que l'OMI a quant à elle la possibilité d'adopter des mesures de protection de la biodiversité marine dans les ZAJN contre les impacts négatifs du trafic maritime. Toutes ces mesures, initiatives et perspectives offertes par les instruments existants ou par leur

¹⁶⁵. Ibid.

intermédiaire sont autant d'étapes concrètes qui déboucheront sur des résultats plus rapidement que les discussions internationales actuelles, qui risquent de durer encore plusieurs années avant de parvenir à une conclusion. Mais il faut souligner qu'un accord de mise en œuvre de la CNUDM pourrait nettement accélérer les progrès sur tous ces fronts, en fournissant des mandats, des principes et des mécanismes pour une participation et une supervision globales. Il est donc essentiel de maintenir la pression dans l'enceinte de l'AGNU et de faire preuve d'une réelle ambition. Mais il est tout aussi important d'avancer là où c'est possible. Ces deux types d'actions sont complémentaires.

7. CONCLUSIONS

Un sentiment d'urgence plane sur les discussions actuelles, qui doit être pris en compte par les États lorsqu'ils décideront – ou non – de s'engager dans un processus de négociations autour d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM. Cet « argument de l'urgence » a déjà été mis en avant lors des préparatifs du sommet de Rio + 20, sans convaincre tous les États participants, de sorte qu'il n'a pas été possible de trouver un compromis politique sur la base du consensus à ce moment-là. Les États vont donc devoir, pour la seconde fois, se prononcer sur l'opportunité d'ouvrir des négociations. Il est peu probable qu'il y ait une troisième occasion : l'élan politique aura disparu et les principaux acteurs seront sans doute réticents à repartir dans des discussions qui ont déjà duré dix ans.

L'adoption d'une résolution de l'AGNU sur les principes juridiques généraux applicables à la conservation et l'utilisation durable de la

biodiversité marine dans les ZAJN pourrait constituer une première étape susceptible d'améliorer la situation sur ces deux plans tout en entretenant la dynamique politique en vue des négociations et de l'adoption d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM (Ardron *et al.*, 2013). Cela permettrait aussi de revenir aux racines de la CNUDM, qui a été négociée après l'adoption, en 1970, de la résolution 2749 de l'AGNU sur les principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale.

Les mois à venir seront donc absolument déterminants. Les États se seront prononcés et sauront sur quoi se concentrer : plaider pour l'adoption et l'entrée en vigueur rapide d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM qui soit efficace, ou examiner d'autres instruments capables de remédier aux problèmes actuels de gouvernance dans les ZAJN. Des solutions partielles pourront être trouvées ailleurs, puisque l'AGNU n'est pas la seule instance à avoir un mandat sur les ZAJN. Ce qui souligne une fois encore l'extrême fragmentation du système de gouvernance des océans. La communauté internationale doit agir de manière systématique et cohérente dans les différentes enceintes existantes, afin d'éviter les décalages entre les réglementations prises par et pour différents États, secteurs ou zones géographiques. Cohérence et constance sont deux maîtres mots quand il s'agit de traiter de zones qui représentent plus de la moitié de la surface du globe – et elles ne pourront s'appliquer au système actuel que si les différents pays conviennent d'adopter un instrument international pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. ■

RÉFÉRENCES

- Ardron, J., E. Druel, K. Gjerde, K. Houghton, J. Rochette et S. Unger (2013), "Advancing governance of the high seas", *Policy Brief N°06/13*, Iddri-IASS, Paris, 8p.
- Arnaud-Haond, S., J.-M. Arrieta et C.-M. Duarte (2011), "Marine biodiversity and gene patents", *Science*, Volume 331, n°6024, pp. 1521-1522.
- Ban, N.-C., N.-J. Bax, K.-M. Gjerde, R. Devillers, D.-C. Dunn, P.-K. Dunstan, A.-J. Hobday, S.-M. Maxwell, D.-M. Kaplan, R.-L. Pressey, J.-A. Ardrion, E.-T. Game et P.-N. Halpin (2013), "Systematic conservation planning: a better recipe for managing the high seas for biodiversity conservation and sustainable use", *Conservation Letters*, doi: 10-1111/conl.12010.
- Census of Marine Life (2011), *Résultats scientifiques pour l'utilisation et la préservation durables de la vie marine – un résumé du Recensement de la vie marine à l'intention des décideurs*, Census of Marine Life International Secretariat, Washington, DC, 16p.
- CNUCED (2012), *Review of Maritime Transport 2012*, Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, Genève.
- Cullis Suzuki, S. et D. Pauly (2010), "Failing the high seas: a global evaluation of regional fisheries management organisations", *Marine Policy*, Vol. 34, issue 4, pp. 1036-1042.
- Daillier, P., M. Forteau et A. Pellet (2008), *Droit international public*, LGDJ, Paris, 1709p.
- Danilenko, G.-M. (1993), *Law-making in the international community*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, 343p.
- Druehl, E. (2012), « Les aires marines d'importance écologique ou biologique : le processus d'identification dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique et les avancées possibles », *Working Paper N°17/12*, Iddri, Paris, 24p.
- Druehl, E. (2013), "Environmental impact assessments in areas beyond national jurisdiction", *Study N°01/13*, Iddri, Paris, 42p.
- Druehl, E., P. Ricard, J. Rochette et C. Martinez (2012), "Governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction at the regional level: filling the gaps and strengthening the framework for action – Case studies from the North-East Atlantic, Southern Ocean, Western Indian Ocean, South West Pacific and the Sargasso Sea", *Study N°04/12*, Iddri et AAMP, Paris, 102p.
- Druehl, E., R. Billé et S. Treyer (2011), "A legal scenario analysis for marine protected areas in areas beyond national jurisdiction – Report from the Boulogne-sur-Mer seminar, 19-21 September 2011", *Study N°06/11*, Iddri-UICN-AAMP, Paris, 28p.
- FAO (2012), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2012*, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Freestone, D. (2009), "Problems of high seas governance", *University of New South Wales, Faculty of Law Research Series, Paper 43*, 31p.
- Gjerde, K.-M., H. Dotinga, S. Hart, E.-J. Molenaar, R. Rayfuse et R. Warner (2008a), "Regulatory and governance gaps in the international regime for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction", *Marine series no. 1*, UICN, Gland, 70p.
- Gjerde, K.-M. et A. Rulka-Domino (2012), "Marine protected areas beyond national jurisdiction: some practical perspectives for moving ahead", *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27, pp. 1-23.
- Gjerde, K.-M., H. Dotinga, S. Hart, E.-J. Molenaar, R. Rayfuse et R. Warner (2008b), *Options for addressing regulatory and governance gaps in the international regime for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction*, UICN, Gland, 20p.
- Greenpeace (2008), *Suggested draft high seas implementing agreement for the conservation and management of the marine environment in areas beyond national jurisdiction*, 53p.
- Greiber, T., G. Shimmield, K. Juniper, E. Chege Kamau, C. Chiarolla et A. Broggiato (2013), *IUCN information papers for the intersessional workshop on marine genetic resources*, UICN, Gland, viii + 62p.
- Greiber, T., S. Peña Moreno, M. Ahrén, J. Nieto Carrasco, E. Chege Kamau, J. Cabrera Medaglia, M.-J. Oliva et F. Perron-Welch, en coopération avec N. Ali et C. Williams (2012), *An explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing*, UICN, Gland, xviii + 372p.
- Groupe de travail ministériel sur la pêche INN en haute mer (HSTF) (2006), *Les mailles du filet se resserrent : arrêt de la pêche illégale en haute mer*, gouvernements d'Australie, du Canada, du Chili, de Namibie, de Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, WWF, UICN et Institut de la terre de la Columbia University, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londres, 116p.
- Jay, S., C. Jones, P. Slinn et C. Wood (2007), "Environmental impact assessment: Retrospect and prospect", *Environmental Impact Assessment Review* 27, pp. 287-300.
- Kaluza, P., A. Kölzsch, M.-T. Gastner et B. Blasius (2010), "The complex network of global cargo ship movements", *J.R.Soc. Interface*, Vol. 7 N°48, pp. 1093-1103.
- Lodge, M., D. Anderson, T. Løbach, G. Munro, K. Sainsbury et A. Willock (2007), *Recommended best practices for Regional Fisheries Management Organisations – Report of an independent panel to develop a model for improved governance by Regional Fisheries Management Organisations*, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres, xviii + 141 p.
- MacDougal, M.-S. et W.-T. Burke (1987), *The public order of the oceans: a contemporary international law of the sea*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1226p.
- Maguire, J.-J., M. Sissenwine, J. Csirke, B. Grainger et S. Garcia (2006), "The State of world highly migratory, straddling and other high seas fishery resources and associated species", *FAO Fisheries Technical Paper N°495*, FAO, Rome, 84p.

Molenaar, E.-J. (2010), "Non-participation in the Fish Stocks Agreement: status and reasons", *The International Journal of Marine and Coastal Law* 26, pp.195-234.

Norse, E.-A., S. Brooke, W.-W.-L. Cheung, M.-R. Clark, I. Ekeland, R. Froese, K.-M. Gjerde, R.-L. Haedrich, S.-S. Heppell, T. Morato, L.-E. Morgan, D. Pauly, R. Sumaila et R. Watson (2012), "Sustainability of deep-sea fisheries", *Marine Policy* 36, pp. 307-320.

Oude Elferink, A.-G. (2011), "Governance principles for areas beyond national jurisdiction", *Report for the symposium 'Biological Diversity and Governance of Areas beyond National Jurisdiction' organised by the Netherlands Institute for the law of the Sea of Utrecht University and the Netherlands Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation (EL&I)*, Utrecht University, Utrecht, 46p.

Roberts, J., A. Chircop et S. Prior (2010), "Area-based management on the high seas: possible application of the IMO's particularly sensitive sea area concept", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 25, n°4, pp. 483-522.

Schoolmeester, T. et E. Baker (dir. pub.), avec J. Fabres, Ø. Halvorsen, Ø. Lønne, J.-N. Poussart, R. Pravettoni, M. Sørensen et K. Thygesen (2011), *Continental Shelf: the last maritime zone*, UNEP-GRID Arendal, Arendal, 36 pp.

Tladi, D. (2011), « Gouvernance des océans : un cadre de réglementation fragmenté ? », in Jacquet, P., R. Pachauri et L. Tubiana (dir. pub.), *Océans – La nouvelle frontière*, Armand Colin, Paris.

Toropova, C., I. Meliane, D. Laffoley, E. Matthews et M. Spalding (dir. pub.) (2010), "Global ocean protection: present status and future opportunities", AAMP, Brest ; UICN WCPA, Gland, Washington, DC et New York, NY ; UNEP-WCMC, Cambridge, UK ; TNC, Arlington, VA ; UNU, Tokyo ; WCS, New York, NY, 96p.

Vierros, M., C. Salpin, C. Chiarolla et S. Arico (2013, à paraître), "Emerging and Unresolved Issues: The Example of Seabed and Open Ocean Genetic Resources in ABNJ", *Sustainable Oceans in the Twenty-first Century*, UNU Press, UNU-Wider, Helsinki.

De la possibilité d'un accord international sur la gouvernance de la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale

Elisabeth Druel, Julien Rochette, Raphaël Billé, Claudio Chiarolla (IDDRI)



PUBLICATIONS DE L'IDDRI

- Ardron, J. et al. (2013). "Advancing Governance of the High Seas", Iddri, *Policy Briefs* N°06/13.
- Druel, E. (2013). "Environmental impact assessments in areas beyond national jurisdiction", Iddri, *Studies* N°01/13.
- Druel, E., Ricard, P., Rochette, J., Martinez, C. (2012). "Governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction at the regional level: filling the gaps and strengthening the framework for action", Iddri, *Studies* N°04/12.
- Rochette, J., Billé, R. (2012). "Strengthening the Western Indian Ocean regional seas framework: a review of potential modalities", Iddri, *Studies* N°02/12.
- Druel, E., Billé, R., Treyer, S. (2011). "A legal scenario analysis for marine protected areas in areas beyond national jurisdiction", Iddri, *Studies* N°06/11.
- Billé, R., Rochette, J., Druel, E. (2011). "Advancing the Oceans agenda at Rio+20: where we must go", Iddri, *Policy Briefs* N°05/11.
- Druel, E. (2011). "Marine protected areas in areas beyond national jurisdiction: The state of play", Iddri, *Working Papers* N°07/11.
- Billé, R., Rochette, J., Druel, E. (2011). "Advancing the Oceans agenda at Rio+20: where we must go", Iddri, *Policy Briefs* N°05/11.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

Institut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions.

Ses travaux sont structurés transversalement autour de cinq programmes thématiques : gouvernance, climat, biodiversité, fabrique urbaine et agriculture. L'Iddri publie trois collections propres : les *Working Papers* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité de leurs auteurs ; les *Policy Briefs* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Studies* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement, The Energy and Resources Institute et Armand Colin.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

www.iddri.org