



Institut Français de la Mer  
Article paru dans la revue  
**La Baille** n° 337 octobre 2017

## Les enjeux de la réforme de la haute mer

**Jean-Louis Fillon**

Délégué général de l'Institut Français de la Mer

*Après la COP 21 et la difficile inscription de « l'océan » dans le préambule de l'accord de Paris s'est tenue du 5 au 9 juin dernier à New York la conférence des Nations Unies sur la mise en œuvre de l'objectif de développement durable n°14 consacré aux Océans<sup>1</sup> : « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins de développement durable. ». Cette actualité autant politique que médiatique a laissé dans l'ombre la négociation sur la haute mer engagée par la résolution 69-292 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 19 juin 2016. Jean-Louis Fillon, délégué général de l'Institut Français de la mer fait le point sur cette négociation dite BBNJ<sup>2</sup> pour mieux en mesurer les enjeux.*

Le processus de la négociation BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction) est désormais lancé. Le groupe de travail officieux qui avait été créé aux Nations Unies, en 2004, sur les enjeux de la haute mer a été officialisé sous forme d'un comité préparatoire (PREPCOM). Il est chargé d'élaborer « dans le cadre de la Convention de Montego bay, un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale ».

### Pourquoi une réforme de la haute mer ?

La Partie VII de la Convention de Montego bay consacrée à la haute mer est placée sous le signe de la liberté des mers. On y traite donc essentiellement du pavillon, du statut du navire et de la police en haute mer (droit de visite, piraterie etc.). Son contenu environnemental est subliminal. Les cinq articles de la section 2 dédiés à la « conservation et gestion des ressources biologiques de la haute mer » sont loin de répondre aux besoins actuels d'un statut pour les ressources génétiques et de protection de l'environnement. Les acteurs de la

<sup>1</sup> Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : CNUDM Montego bay 10 décembre 1982

<sup>2</sup> Mais l'OMI a institué des Zones Maritimes particulièrement vulnérables (Résolution A 982(24) de décembre 2005

conférence des Nations Unies (1973-1982) avaient prévu (et peut-être surestimé) les ressources des fonds marins mais ils avaient ignoré les possibilités économiques qu'offrent les ressources génétiques de la colonne d'eau. La Convention est un texte très progressiste sur la préservation du milieu marin mais selon le mode défensif alors prégnant de la prévention et de la lutte contre les pollutions. L'organisation écologique des espaces maritimes leur était inconnue et il fallut attendre la convention sur la diversité biologique<sup>3</sup> et le protocole de Nagoya<sup>4</sup> pour que les objectifs d'Aïchi fixent un objectif de sauvegarde de la biodiversité pour 10 % des zones marines et côtières et donnent ainsi un essor considérable aux Aires Marines Protégées (AMP). Ces références suffisent à montrer que le droit de la mer de Montego Bay a « *perdu la main* » et qu'il est temps de combler ces lacunes pour répondre à ces besoins nouveaux.

La communauté internationale a choisi de ne pas ouvrir la boîte de pandore d'une révision de la Convention mais de procéder par la technique éprouvée à deux reprises de l'accord d'application<sup>5</sup>. Comme pour les accords précédents la négociation BBNJ est ouverte à l'ensemble des membres des Nations Unies et pas seulement aux États parties à la Convention ce qui a pour conséquence notable la participation des USA bien que non parties à la CNUDM mais gardien scrupuleux de son applications<sup>6</sup>.

## **Processus et contenu de la négociation BBNJ aux Nations Unies**

Le comité préparatoire s'est réuni quatre fois en 2016 et 2017. Le président du comité présentera à la prochaine session de l'AGNU un rapport contenant les éléments du futur accord. Si ce rapport est adopté, une conférence diplomatique sera convoquée, qui pourrait durer moins de trois ans selon plusieurs observateurs.

Les travaux du PREPCOM portent sur la conservation, la protection et l'utilisation durable de la biodiversité marine au-delà des juridictions nationales. Quatre sujets énumérés par la résolution 69-292 constituent le programme des travaux:

- *Les outils de gestion par zone. Il s'agit des aires marines protégées en haute mer.*

Ce dossier est poussé par le G77<sup>7</sup> qui veut placer les RGM (voire la pêche) sous le statut de Patrimoine commun de l'humanité (PCH). Les USA rejettent cette évolution qui représente le point le plus dur de la négociation. L'Union européenne adopte une position médiane en rejetant le PCH mais propose un partage des ressources d'exploitation sous une forme non monétaire d'une part (formations au profit des PVD, publication des résultats des recherches scientifiques), monétaire d'autre part.

---

<sup>3</sup> Sommet de la Terre Rio de Janeiro 5 juin 1992

<sup>4</sup> Sur l'accès aux ressources génétiques adopté par la 10<sup>e</sup> réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies, le 29 octobre 2010 à Nagoya.

<sup>5</sup> Accord du 29 juillet 1994 sur l'application de la Partie XI et accord du 4 décembre 1995 sur les stocks chevauchants.

<sup>6</sup> Cf. programme « *Freedom of navigation* » en mer de Chine.

<sup>7</sup> Groupe des pays en voie de développement (PVD) qui forment une coalition conçue pour promouvoir les intérêts économiques et politiques collectifs de ses membres et créer une capacité de négociation accrue.

- *Les outils de gestion par zone. Il s'agit des aires marines protégées en haute mer.*

On sait que de telles AMP établies dans le cadre de la convention OSPAR<sup>8</sup> en Atlantique du Nord Est ne sont pas opposables aux États tiers; quant aux deux projets de la CCAMLR<sup>9</sup> en Antarctique, ils se sont toujours heurtés à l'opposition de certains États comme la Russie et la Chine<sup>10</sup>. Dans le cadre de la BBNJ, les AMP seraient créées sur une base scientifique et leur gouvernance serait partagée selon les domaines visés : OMI (Organisation maritime internationale) pour les règles de navigation, le bruit rayonné, les rejets ; AIFM (Autorité internationale des fonds marins) pour les permis d'exploration et d'exploitation du sous sol, ORGP<sup>11</sup> pour la pêche qui déciderait de la fermeture totale ou partielle. Il reste à trouver une organisation faisant le lien entre ces parties prenantes. C'est toute la question de la gouvernance de la haute mer qui est ainsi posée.

- *Les études d'impact*

Elles concerneraient toutes les activités en haute mer. L'accord pourrait s'inspirer du protocole de Madrid (octobre 1991)<sup>12</sup> qui prévoit le principe général d'étude d'impact sur l'environnement préalable à toute activité.

- *Le renforcement des capacités*

Il s'agit d'une aide aux PVD dont les modalités n'ont pas été développées. La question du Patrimoine commun de l'Humanité restera le point difficile de la négociation car le clivage PVD / États développés est aussi prégnant que lors de la III<sup>e</sup> CNUDM<sup>13</sup>. Les ONG très présentes participent à l'ensemble de la négociation sauf les États souhaitant travailler entre eux.

## **Pour quels enjeux ?**

Le premier enjeu est celui de la liberté. Inscrite à l'article 87 de la Convention la « *liberté de la haute mer* » n'est pas absolue mais conditionnelle puisqu'elle s'exerce dans les conditions prévues (...) par la Convention... Mais il est certain que l'institution d'AMP pourrait apporter un cadre contraignant aux modalités d'exercice de la liberté de circulation des navires. S'agissant des activités navales, c'est la liberté stratégique qui est indirectement mise en discussion même si le principe de l'immunité souveraine des navires de guerre<sup>14</sup> est hors champ de la négociation. Cependant le principe de l'action compatible aura pour effet que les activités navales pour aussi libres qu'elles demeurent ne pourront pas ne pas tenir compte des AMP, voire des études d'impact. De même, la recherche scientifique marine (RSM) pourrait être soumise au régime de l'autorisation alors qu'un simple régime déclaratif serait conforme à la liberté de la RSM. La liberté des pêches pourrait subir de nouvelles restrictions si les ressources halieutiques étaient incluses dans les ressources génétiques.

---

<sup>8</sup> Convention Oslo Paris du 22 septembre 1992 relative à la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est.

<sup>9</sup> Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (Canberra mai 1980)

<sup>10</sup> Mais le projet d'une AMP en mer de Ross pour une superficie de 1,5 millions de km<sup>2</sup> a été enfin adopté en octobre 2016

<sup>11</sup> Organisations Régionales de Gestion des Pêcheries

<sup>12</sup> Du traité de l'Antarctique (Washington 1959)

<sup>13</sup> Troisième conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer

<sup>14</sup> Article 236

Bien qu'il ne s'agisse que d'un « accord », un des fondements de la Convention est remis en cause, celui du droit du pavillon auquel se substituera partiellement un nouveau régime dont le contenu reste imprécis mais dont l'architecture sera précisée par la gouvernance nouvelle qui devra être mise en place. Cette question non inscrite dans la Résolution 69/292 constitue le deuxième enjeu, elle apparaît en filigrane dans chacun des points en discussion.

Qui va décider d'implanter une AMP, sur quelle base scientifique, évaluée par quel comité d'experts ? Quelle réglementation, quelle surveillance, quelles sanctions ? Les études d'impact seront menées sur quels critères, décidés par qui et pour quelles conséquences ? Autant d'interrogations qui renvoient à la définition d'organismes et de normes. Certes, de nombreuses institutions sont déjà compétentes dont l'OMI et les accords régionaux mais il manque une instance de coordination. La création d'une nouvelle organisation entièrement dédiée à la haute mer semble exclue et l'on préfère s'appuyer sur l'existant (principe de subsidiarité) éventuellement supervisé par un secrétaire général adjoint de l'ONU en charge de la coordination ; le rôle de la réunion des États parties à la CNUDM pourrait aussi être élargi pour en faire une véritable COP<sup>15</sup> dotée de pouvoirs à définir. Des États du G77 estiment qu'il faudrait élargir le rôle de l'AIFM<sup>16</sup> à la colonne d'eau ce qui signifie qu'elle bénéficierait du statut de patrimoine commune de l'humanité, 3<sup>e</sup> enjeu de la BBNJ au cœur de la négociation. Il est peu probable, tant sont fortes les oppositions, que le PCH, idée fondatrice du droit de la mer de 1982, trouve une nouvelle application mais il pourrait en rester l'idée que la haute mer est un bien commun de l'humanité.

Enfin dernier enjeu, le droit de la mer. Qu'il s'agisse de changement climatique ou de préservation de la biodiversité, voire de développement durable (ODD14) l'essentiel des derniers textes qui concernent les océans<sup>17</sup> ne vient plus du droit de la mer de Montego Bay mais de conventions ou de protocoles environnementalistes à vocation générale dont la mer n'est qu'un espace d'application et dont la spécificité n'est pas toujours bien reconnue. Il suffit de se rappeler la difficulté de faire inscrire les océans dans le seul préambule de l'Accord de Paris (décembre 2015) alors qu'ils en sont le principal régulateur du climat et les principales victimes. Or ces textes échappent largement à la communauté maritime pour être négociés dans des enceintes largement investies par des ONG environnementalistes qui « ignorent » que les océans ne sont pas simplement des espaces à protéger mais aussi les théâtres d'activités commerciales, militaires, halieutiques et touristiques. Grâce à l'OMI le droit de la mer technique est en permanente adaptation en raison d'un réseau de conventions négociées par des professionnels de la mer et répondant bien aux besoins de la navigation professionnelle. Mais il est des cénacles nationaux et internationaux dans lesquels les marins sont ignorés et qui tendent à faire de la protection du milieu marin une fin en soi.

Il est donc temps que les marins se réapproprient le droit de la mer. Il ne faudrait pas voir émerger un double monde maritime, celui des acteurs centré sur la Convention et les textes de l'OMI et celui des protecteurs centré sur les conventions environnementales générales, dont l'objectif serait de préserver de toute activité humaine des espaces océaniques de plus en plus vastes. Un tel scénario ne serait pas acceptable, il n'est pas irréaliste.

---

<sup>15</sup> *Conférence of the Parties*

<sup>16</sup> Autorité Internationale des Fonds Marins

<sup>17</sup> Hormis l'importante production normative de l'OMI.