



HAL
open science

La création du droit protecteur de l'environnement marin par la communauté internationale

Serge Ségura

► **To cite this version:**

Serge Ségura. La création du droit protecteur de l'environnement marin par la communauté internationale. Patrick Chaumette. Transforming the Ocean Law by Requirement= of the Marine Environment Conservation - Le Droit de l'Océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin, Marcial Pons, 2019, 978-84-9123-635-1. halshs-02398875

HAL Id: halshs-02398875

<https://shs.hal.science/halshs-02398875v1>

Submitted on 8 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PROTECTION OF THE MARINE ENVIRONMENT
LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

CHAPTER 1

LA CRÉATION DU DROIT PROTECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT MARIN PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Serge SÉGURA

*Ambassadeur de France, chargé des océans au ministère de l'Europe
et des Affaires étrangères*

ABSTRACT : *The creation of the marine environmental protection law is, first of all, a challenge for the international community, states and the other actors such as the majority of the NGOs that intervene on the oceans who are called « environmentalists », as well as the private and scientific stakeholders. Today, it shows two main processes for creating an international environmental law, the political process and the legal process. The first is a creative process in which there are not many legal obligations, but a political appeal to all stakeholders. Beyond the traditional negotiation of international conventions in the framework of international organizations such as the IMO, the AIFM, the RFMOs, it is necessary to highlight especially the negotiation which has just started in September 2018 in New York in the framework of a UN General Assembly resolution of 24 December 2017 to develop a binding UNCLOS implementation treaty on « the conservation and sustainable use of biodiversity beyond areas under jurisdiction », on the high seas (water column) and the Zone. You will often hear a simplification of the object by limiting it to the high sea, know that it will also affect the Zone. This is the BBNJ process (Biodiversity Beyond National Jurisdiction).*

Keywords : *law of the sea ; protection ; marine environment ; zone ; high sea.*

RÉSUMÉ : *La création du droit protecteur de l'environnement marin est un défi avant tout pour la communauté internationale, les États et les autres acteurs,*

telles que les ONG, dont la majorité de celles qui interviennent sur les océans, sont dites « environnementalistes », ainsi que les secteurs privé et scientifique. Il ressort aujourd'hui deux procédés principaux de création d'un droit international protecteur de l'environnement, le processus politique et le processus juridique. Le premier est un processus en création, dans lequel ne se voient pas beaucoup d'obligations juridiques, mais un appel politique à toutes les parties prenantes. Au-delà de la négociation traditionnelle de conventions internationales dans le cadre d'organisations internationales telles que l'OMI, l'AIFM, les ORGP, Il faut souligner surtout la négociation qui vient de débiter en septembre 2018 à New York dans le cadre d'une résolution du 24 décembre 2017 de l'Assemblée générale des Nations unies, qui a pour objet d'élaborer un traité contraignant de mise en œuvre de la CNUDM sur « la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité au-delà des zones sous juridiction », c'est-à-dire sur la haute mer (colonne d'eau) et la zone. Vous entendrez souvent une simplification de l'objet en le limitant à la haute mer, sachez qu'il concernera aussi la zone. Il s'agit du processus BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction).

Mots-clés : droit de la mer ; protection ; environnement marin ; zone ; haute mer.

1. INTRODUCTION

Tout d'abord, je souhaiterais remercier l'Université de Nantes, qui est porteuse du programme européen de recherche « Human Sea » pour son invitation à intervenir dans le cadre de ce colloque sur « la transformation du droit de l'océan par l'exigence de conservation de l'environnement marin ».

Il m'a été demandé d'intervenir, en ce tout début de colloque sur le thème suivant : « *la création du droit protecteur de l'environnement marin par la communauté internationale* ».

C'est un défi que d'être le premier à intervenir sur le sujet de fond du colloque. C'est un défi avant tout car à la lecture des titres des interventions qui se succéderont pendant ces deux journées fort intenses, je me suis rendu compte que je suis le seul parmi les intervenants qui ne soit pas professeur ou juriste de profession. Certes, ma carrière au sein du ministère des Affaires étrangères m'a amené, par goût, à passer près de dix années, en deux expériences, au sein de la prestigieuse direction des affaires juridiques de ce ministère, en particulier sur les thèmes du droit de la mer et des questions polaires, mais vous vous rendrez vite compte, je le crains, en m'écoutant, qu'on est assez loin d'une approche universitaire et juridique du sujet.

C'est donc en m'excusant auprès des vrais juristes de mes imprécisions à venir que je vais vous parler, en praticien, de la manière, ou plutôt des manières, dont la communauté internationale crée un droit international qu'elle veut protecteur de l'environnement marin.

2. QUELLE COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ?

Pour mieux comprendre le paysage devant nous, il faut dire quelques mots sur la composition de cette communauté internationale.

Quand on parle de communauté internationale créatrice de droit, on pense immédiatement aux États et on a raison. *Les États restent, à la fois, à la base du processus de création* (ils en ont le plus souvent l'initiative) et à la fin du processus, c'est eux qui décident de ce que sera le nouveau droit international. Pourtant le processus créatif a connu bien des évolutions depuis quelques décennies. D'autres acteurs sont aussi au centre du processus. On a d'abord *les organisations internationales*. Les OI à vocation maritime se sont développées ces dernières décennies ou ont développé leurs activités créatrices de droit (OMI, AIFM, conventions de mers régionales, organisations régionales de gestion des pêches, OIT, UE etc.). On est là dans un processus qui n'a rien de révolutionnaire puisqu'à la base de la création des OI et de leurs décisions sont les États.

D'autres acteurs sont venus ajouter leur mot, leur philosophie, leur approche et se retrouvent aujourd'hui au centre de la négociation internationale qu'ils réussissent à influencer. Je pense avant tout aux ONG dont la majorité qui interviennent sur les océans sont dites « environnementalistes » car elles prônent à des degrés divers une protection forte de l'environnement marin par une limitation plus ou moins intense des activités humaines sur l'océan. Je dois reconnaître, même s'il est parfois difficile d'expliquer à certaines d'entre elles les contingences de la négociation internationale, qu'elles apportent beaucoup au débat, qu'elles le rafraîchissent par leur bonne foi et leur volonté farouche d'aboutir, et parce qu'elles appellent « un chat un chat » là où le diplomate parlerait plutôt d'un félin domestique ou mieux encore « d'un mammifère à quatre pattes et à moustache qui fait miaou, au moins quand il miaule en français »...

D'autres intervenants essentiels, mais encore timides, apparaissent de manière sectorielle : *le secteur privé, les entreprises*. Par nature le secteur privé, préfère s'en tenir aux OI ayant une vocation économique. Ainsi voit-on les entreprises traditionnellement actives à l'OMI et à l'AIFM ou dans les ORGP pour les entreprises de pêche. De manière globale pourtant, on les voit agir maintenant aussi dans les grandes négociations internationales qui portent sur la protection de l'environnement marin, que ces négociations soient le fait des OI ou qu'elles soient le fait des Nations unies dans leur ensemble sous l'impulsion de l'AGNU. Leur présence modifie la donne et complète de manière positive la perception de l'état d'esprit de la société civile par les États qui négocient.

On pourrait ajouter à cette liste *les scientifiques* dont la parole se libère ces dernières années, et c'est un phénomène que je considère comme très positif car les scientifiques ne sont pas simplement dans nos sociétés pour chercher et trouver et nous dire ce qu'ils ont trouvé, ils sont là aussi pour nous expliquer en quoi nos

actions influencent notre environnement, et jouer ce rôle à la mode de « lanceurs d’alerte ».

J’en resterai là pour les acteurs, faute de temps, mais je voulais vous montrer un aspect de la complexité de la négociation internationale créatrice de droit protecteur de l’environnement marin.

3. LES MÉCANISMES DE CRÉATION DU DROIT

On pourrait parler pendant des heures des mécanismes de création du droit international. Je dois réduire mon propos à un propos introductif qui pourra vous aider à mieux approcher les interventions qui suivront. Je veux donc simplifier les choses mais toute simplification est source d’erreur et d’insuffisance. Je reste avec vous ces deux jours et je suis prêt, en marge du colloque, à répondre à toutes les questions que mes propos pourraient susciter auprès de certains d’entre vous.

Pour simplifier disais-je, je vois aujourd’hui *deux procédés principaux de création d’un droit international protecteur de l’environnement*, le processus politique et le processus juridique. Je sais qu’en disant cela je risque de choquer certains juristes qui estimeront que tout propos sur le processus politique sera hors sujet. Qu’ils m’en excusent et me permettent de dire que l’essentiel est de savoir comment s’élaborent les obligations qui pèsent ensuite sur les acteurs en mer pour protéger l’environnement marin. Ces obligations prennent le plus souvent la forme de textes de droit interne, mais ces textes peuvent trouver leur origine soit dans un processus international politique, non obligatoire juridiquement, soit dans un processus plus traditionnellement juridique et qui s’impose aux États par sa simple nature juridique (traités, accords, conventions, directives et règlements de l’UE, décisions d’OI à vocation obligatoire, décisions du CSNU, etc.).

3.1. Quelques mots du processus politique

Avec un exemple dont une des interventions traitera en détail, de l’ODD14 « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ».

Je n’insisterai pas sur les origines de cet ODD14, né en 2015 parmi 17 ODD du programme de développement durable à l’horizon 2030, succédant aux objectifs du millénaire. C’est un processus en création dans lequel je ne vois pas beaucoup d’obligations juridiques. On y parle d’« objectif », de « cibles », de « dialogues thématiques », d’« appel à l’action », d’« engagements volontaires », de « dialogues de partenariats », de « déclarations », d’« initiatives ».

L’ODD14 a été le thème d’une importante réunion en juin 2017 aux NU. Pourtant, si les NU étaient le cadre physique de la réunion, celle-ci n’entrait pas dans le cadre traditionnel et diplomatique du rôle des NU puisqu’elle été organisée

par deux États, la Suède et Fidji, qui estimaient nécessaire de donner un contenu concret et surtout public à la mise en œuvre par les États de l'ODD14. Les 17 cibles de l'ODD14 sont variées puisqu'elles abordent les questions de pêche (sur-pêche, subventions à la pêche, pêche INN, pêche artisanale), de pollution marine, de résilience des écosystèmes marins, d'acidification, d'AMP, de l'aide à apporter aux petits États insulaires en développement, de recherche scientifique marine, d'économie bleue. L'ODD 14 rappelle, et c'est important, le rôle moteur et chapeau de la CNUDM.

On retrouve, grosso modo, les mêmes éléments dans l'appel à l'action qui, comme son nom l'indique est un appel politique à toutes les parties prenantes, c'est-à-dire pas uniquement les États mais toutes les parties prenantes ou intéressées (« stakeholders »).

Je laisse à la conférencière suivante le soin de dire si cet ODD14 se rapproche plutôt de l'utopie ou de la réalité. Pour ma part je voudrais mentionner le grand succès de la réunion de juin 2017 (plus de 70 *side events*) au point qu'elle a des conséquences concrètes et qu'un vrai processus est en train de se construire autour de l'ODD14, sans implication directe des NU avec une nouvelle réunion générale en 2020 à Lisbonne organisée par le Portugal et le Kenya et une réunion thématique sur l'économie bleue en novembre de cette année 2018 à Nairobi. La France, de son côté met la touche finale à sa feuille de route sur l'ODD14 pour montrer que ses engagements politiques sont suivis d'effet. On est bien là dans un processus, qui sans être juridique au sens traditionnel, implique les États et d'autres partenaires et les oblige à respecter leurs engagements politiques. Il revient à la société civile et aux opinions publiques de prévoir les sanctions du non-respect des engagements politiques. Je vous concède que cela est plus facile dans les États démocratiques que dans les autres.

Je mentionnerai pour terminer cette partie le rôle important de l'UE dans ces processus politiques mais qui laissent plus de place aux États membres que les processus juridiques dans lequel la négociation européenne répond aux obligations des traités, en particulier le Traité de Lisbonne.

3.2. Il est plus facile de défendre la voie juridique traditionnelle pour la construction d'un droit protecteur de l'environnement marin. Rien de bien nouveau ici dans la méthode si ce n'est que tous les acteurs dont j'ai parlé plus haut interviennent aussi dans ce processus.

Au-delà de la négociation traditionnelle de conventions internationales dans le cadre d'OI telles que l'OMI (avec comme récents exemples la Convention sur les ballasts, Convention sur le démantèlement), de l'AIFM (élaboration en cours d'un code minier prévoyant droits et obligations des États et des acteurs de l'exploitation des minerais sous-marins en particulier en matière de protection de l'environnement), des ORGP (élaboration de réglementations contraignantes des pêches dans une région ou pour une ou plusieurs espèces de poissons ou ressources), je souhaiterais m'arrêter sur une négociation qui vient de débiter ce mois de sep-

tembre à NY dans le cadre d'une résolution du 24 décembre 2017 de l'AGNU et qui a pour objet d'élaborer un traité contraignant de mise en œuvre de la CNUDM sur « la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité au-delà des zones sous juridiction », c'est-à-dire sur la haute mer (colonne d'eau) et la zone. Vous entendrez souvent une simplification de l'objet en le limitant à la haute mer, sachez qu'il concernera aussi la zone. Il s'agit du processus BBNJ.

Comme nous parlons de création du droit, il est intéressant de s'arrêter un moment sur les différentes étapes qui ont précédé le début des négociations car il s'agit là d'un processus entamé en 2004. Vous allez constater qu'il faut aujourd'hui une longue étape de maturation politique avant de déclencher la négociation strictement juridique, et par nature diplomatique, qui mène au traité. En 2004-2005 la communauté internationale (AGNU) se pose la question de l'intérêt d'une négociation pour compléter la partie 12 de la CNUDM sur la protection de l'environnement marin. Cela repose sur deux éléments importants, les progrès de la connaissance (nouvelles espèces, ressources génétiques marines, fond des océans, cheminées sulfurées découvertes en 1977) et le développement des capacités techniques qui font que l'homme peut aujourd'hui exploiter l'océan toujours plus loin des côtes et toujours plus profond. Pour réfléchir on crée un groupe ad hoc ouvert à tous les États des NU. Celui-ci progresse laborieusement pendant cinq ans avec des réunions en moyenne annuelles. Encore une fois l'objectif est la réflexion sur l'opportunité d'engager une négociation sur un accord dont on ne sait pas trop à l'époque sur quoi il pourrait porter pour actualiser, en les complétant, les dispositions de la CNUDM.

En 2011, on commence à voir la sortie du tunnel avec une entente informelle entre l'UE et le Groupe des 77 et la Chine sur quatre thèmes à faire figurer dans un accord : les outils de protection en particulier les aires marines protégées (AMP) et les évaluations d'impact environnemental étaient les deux sujets exigés par l'UE, les ressources génétiques marines (RGM) et le renforcement des capacités et les transferts de technologie étaient les deux sujets exigés par les États en développement. Dès le départ, on constate que les deux sujets proposés par le G77 sont un peu en marge de l'objectif général de l'accord visant à protéger et utiliser durablement la biodiversité marine au-delà des zones sous juridiction. En effet le prélèvement des RGM ne constitue pas en soi une atteinte à la biodiversité marine sauf si vous êtes incapable d'isoler et reproduire en laboratoire une molécule. Dans ce dernier cas, en effet, vous êtes obligé de multiplier les prélèvements sur un stock naturel (plancton, krill) ce qui porte atteinte à la pérennité de la ressource.

Il faudra encore quatre longues années, jusqu'en 2015, pour aboutir à une nouvelle résolution de l'AGNU qui reprend à son compte les conclusions du groupe ad hoc sur l'intérêt d'une négociation. Toutefois, pour tenter de garder « tout le monde à bord de la négociation » et ne pas perdre en route les États sceptiques sur l'intérêt d'une négociation (Russie, USA, Islande, Norvège, Japon etc.), l'AGNU décide de procéder par une nouvelle étape préalable à la négociation, la convoca-

tion d'un Comité préparatoire qui se réunira quatre fois en 2016 et 2017 et rapportera des conclusions devant l'AGNU. La fin de ce comité préparatoire a été rendue fort difficile par des tirs de barrage des États sceptiques reproduits pendant la négociation d'une nouvelle résolution de l'AGNU, prise cependant par consensus le 24 décembre 2017, convoquant enfin une conférence intergouvernementale ayant pour objectif l'élaboration d'un accord international contraignant dont la première session de négociation s'est tenue du 4 au 17 septembre dernier à New York.

Je ne peux, faute de temps, aborder le contenu de ce futur accord qui traite des quatre thèmes cités précédemment mais, je veux ajouter que dans la crise que connaît aujourd'hui le multilatéralisme, onusien en particulier, cette négociation destinée à durer plusieurs années est le seul traité international actuellement en négociation aux Nations unies. Malgré leur « scepticisme » et leurs critiques face à l'objectif concret, un traité de mise en œuvre de la CNUDM, qu'ils considèrent comme inutile, les États sceptiques et opposés ne critiquent nullement la volonté internationale et la nécessité de protection de l'environnement marin.

La négociation a commencé de manière plutôt positive et on commence à voir les États qui vont rester en marge, ceux qui seront des acteurs très actifs, les thèmes qui seront difficiles à régler, les États ou groupes d'État vers lesquels l'UE pourra se rapprocher pour rechercher des solutions acceptables par le plus grand nombre, on commence à voir se dessiner les thèmes sur lesquels des concessions devront être faites et ceux sur lesquels des compromis devront être recherchés, enfin ceux pour lesquels une « ambigüité constructive » permettra de sortir du blocage.

La nouveauté vient sans doute de l'importance de la société civile présente dans la négociation (sur le balcon de la salle où les choses se déroulent), la possibilité qui lui est ouverte de prendre la parole après les États sur chacun des thèmes discutés, la multiplication des *side events* qu'elle organise avec la collaboration des États (il a fallu se résoudre à en refuser certains en septembre faute de temps) et les ateliers qu'elle monte entre les sessions où des représentants d'États sont aussi invités. J'ai ainsi participé à un atelier sur les AMP monté par l'UICN la semaine dernière et je peux vous affirmer que de tels ateliers sont très utiles pour tous et qu'ils permettent aux États d'adapter leurs positions.

Ces négociations sur le droit de la mer ne font que reprendre une évolution qui existe déjà depuis de nombreuses années pour nos collègues qui traitent d'environnement terrestre ou du climat. Je pense aux COP (réunion des États parties) de traités comme la Convention sur la diversité biologique (CDB) ou la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Un mot pour terminer sur l'exception européenne en matière de négociation qui rend moins visible les États membres à New York. Le traité de Lisbonne, la création d'une politique étrangère commune oblige à des ententes entre États membres et Commission en amont des négociations new-yorkaises. Cela a des avantages car l'UE s'exprime toujours en son nom et au nom de ses 28 États membres et cela fait un bloc non négligeable. Toutefois la recherche de positions

communes sur un traité aussi vaste n'est pas simple, demande beaucoup de temps et se traduit trop souvent par le plus petit dénominateur commun.

Le défi pour la France, premier État maritime de l'UE, est d'être suivi au sein de l'UE sur ses positions et de rester visible dans la négociation à l'ONU. Cela signifie multiplier les contacts avec d'autres négociateurs (États francophones, États géographiquement proches de nos collectivités ultramarines) pour porter à la fois les idées de l'UE et nos propres vues sur un thème, un secteur ou une région dès lors qu'elles sont conformes aux vues plus générales exprimées par l'UE, à la formation desquelles nous avons participé.

En interne, le défi du MEAE est de mener cette négociation de manière ouverte avec l'ensemble des interlocuteurs français intéressés : autres ministères, institutions concernées, Marine nationale, instituts scientifiques, ONG, secteurs économiques, pêcheurs, universités, chercheurs en droit de la mer. Ce n'est pas toujours aisé mais nous nous y employons.

Voilà, j'espère vous avoir convaincus que la communauté internationale n'est pas inactive, qu'elle est même inventive dans les processus de création d'un droit protecteur de l'environnement marin mais qu'il s'agit de processus complexes vu la spécificité et la technicité des thèmes abordés et le nombre toujours croissant d'acteurs concernés qui ont tous droit au chapitre même si le mot final reste aux États.