



HAL
open science

La pluralité des régimes juridiques applicables aux ressources biologiques marines

Sophie Gambardella

► **To cite this version:**

Sophie Gambardella. La pluralité des régimes juridiques applicables aux ressources biologiques marines: Quelle cohérence pour le droit international?. Sylvie Schmitt. Réflexions sur la protection juridique des écosystèmes aquatiques, Presses universitaires d'Aix-Marseille, pp.87-101, 2020, 978-2-7314-1177-5. halshs-02997369

HAL Id: halshs-02997369

<https://shs.hal.science/halshs-02997369>

Submitted on 11 Feb 2022

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.

LA PLURALITE DES REGIMES JURIDIQUES APPLICABLES AUX RESSOURCES BIOLOGIQUES MARINES : QUELLE COHERENCE POUR LE DROIT INTERNATIONAL ?

Sophie GAMBARDELLA

Chargée de recherche CNRS

Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour,
CNRS, UMR DICE 7318, CERIC,
Aix-en-Provence, France

Les organisateurs de la journée, qui s'est tenue à Toulon le 23 mai 2019, m'ont invitée à réfléchir à la pluralité de statuts juridiques des ressources biologiques marines. Or, réfléchir au(x) statut(s) juridique(s) des ressources biologiques marines nécessite au préalable de rappeler les définitions aussi bien de la notion de « statut juridique » que de celle de « ressources biologiques marines ». En effet, si la première notion appartient au vocabulaire des juristes, et leur est à ce titre familière, la seconde notion est avant tout une notion scientifique plus difficilement appréhendable par le juriste. Le statut juridique est défini comme l'« ensemble cohérent des règles applicables à une catégorie de personnes (...), ou d'agents (...), ou à une institution (...) et qui en déterminent pour l'essentiel la condition et le régime juridique »¹. *Largo sensu*, il s'agit donc du régime juridique applicables aux ressources biologiques marines que la *Convention sur la diversité biologique* définit en son article 2 comme incluant « les ressources génétiques, les organismes ou éléments de ceux-ci, les populations, ou tout autre élément biotique des écosystèmes [marins] ayant une utilisation ou une valeur effective ou potentielle pour l'humanité ». La difficulté pour le juriste consiste alors à faire entrer ce fragment de nature dans une catégorie juridique afin d'en encadrer l'utilisation. En droit de la mer, si la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, ne définit pas la notion de ressources biologiques marines, elle l'utilise, en revanche, pour mettre à la charge des Etats une obligation de conservation et de gestion à géométrie variable selon les espaces maritimes concernées. Ainsi, la conservation des ressources biologiques marines dans le cadre de l'exercice des droits d'exploration et d'exploitation que détiennent les Etats varie en fonction de l'espace maritime dans lesquels ils sont exercés. 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* de 1995 reprend exactement la même logique. Si la Cour internationale de justice a, ces dernières années, beaucoup utilisé l'expression « ressources biologiques », notamment dans la célèbre affaire des *Usines de pâte à papier*² ou encore plus récemment dans l'affaire *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan*³, elle n'utilise, en revanche, pas l'expression « ressources biologiques marines ». Elle lui préfère parfois l'expression de « ressources biologiques de la mer » comme dans l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries*⁴ de 1974 et la plupart du temps celle de « ressources halieutiques » qui ne cible que les ressources pouvant faire l'objet d'activités de pêche. Quoiqu'il en soit la Cour ne définit pas la notion. Reste qu'à l'évidence, toutes les ressources marines vivantes sont considérées comme étant des ressources biologiques marines. Le

¹ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF/Quadrige, 4^{ème} édition, 2003, p. 854.

² CIJ, Arrêt du 20 avril 2010, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, *CIJ Recueil 2010*, p. 14.

³ CIJ, Arrêt du 16 décembre 2015, *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, *CIJ Recueil 2015*, p. 665.

⁴ CIJ, Arrêt du 25 juillet 1974, *Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Irlande)*, *CIJ Recueil 1974*, p. 175.

caractère vivant de la ressource permet ainsi notamment de les différencier des ressources minérales marines, tels que les nodules polymétalliques, les encroûtements cobaltifères ou encore les amas sulfurés. A ce stade, il apparaît déjà que la catégorie des ressources biologiques marines est subdivisée par le droit en deux sous-catégories : l'une relevant des ressources marines vivantes exploitées – les ressources halieutiques – l'autre, à l'inverse, relevant des ressources marines non exploitées. Le droit international applicable aux ressources biologiques marines s'est ainsi construit à partir de cette dichotomie de sorte qu'il apparaît aujourd'hui comme un droit à la fois dense et fragmenté.

Il s'agit, d'une part, d'un droit dense dans la mesure où plusieurs branches du droit international se sont au fil du temps emparées en tout ou partie de la problématique de la gestion et de la conservation des ressources biologiques marines. Si le droit de la mer est naturellement venu encadrer les activités d'exploitation de ces ressources, le droit international de l'environnement, à travers certains de ces accords multilatéraux environnementaux comme par exemple la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* ou encore la *Convention de Rio sur la diversité biologique*, trouve aussi à s'appliquer aux ressources biologiques marines. Enfin, le droit plus spécifique de l'environnement marin, notamment adopté sous les auspices de l'Organisation maritime internationale, vient réguler des activités maritimes pouvant avoir un impact sur le milieu marin, dont font partie les ressources biologiques marines. La problématique de la gestion et de la conservation des ressources biologiques marines a ainsi été saisie par le droit et surtout par plusieurs ramifications du droit international. Le droit qui encadre la gestion et la conservation des ressources biologiques marines est, d'autre part, un droit fragmenté matériellement dans la mesure où il relève de plusieurs régimes juridiques autonomes comme nous venons de le relever mais il s'agit aussi d'un droit qui s'inscrit au sein d'une gouvernance fragmentée. En effet, ce droit navigue dans un système institutionnel éclaté aussi bien horizontalement que verticalement. L'éclatement du système institutionnel est, d'une part, le reflet de la construction matérielle fragmentée de ce droit. La gestion et la conservation des ressources biologiques marines relèvent de la compétence directe ou indirecte de plusieurs sites de gouvernance internationale telles que l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation maritime internationale, la FAO ou encore la Convention sur la diversité biologique.... D'autre part, l'éclatement du système institutionnel a été accentué par le développement du régionalisme à la fois géographique, réunissant les Etats côtiers ayant un intérêt à une gestion commune de leur bassin, mais aussi fonctionnel, réunissant les Etats ayant un intérêt à une gestion commune d'une espèce ou d'un espace sans pour autant être côtiers de l'espace concerné. Cette fragmentation institutionnelle et matérielle du droit, encadrant la gestion et à la conservation des ressources biologiques marines, peut alors laisser envisager l'existence de plusieurs statuts juridiques pour ces ressources et le risque de conflits entre ces statuts juridiques. Au-delà de cette interrogation sur la pluralité de statuts juridiques des ressources biologiques marines, la cohérence même du droit international de l'environnement est interrogée.

La constellation de régimes juridiques qui encadrent la gestion et la conservation des ressources biologiques marines nous invite ainsi à penser leur dénominateur commun. L'objectif poursuivi par l'ensemble de ces régimes est sans conteste de parvenir à une exploitation durable des ressources biologiques marines. La question de la compatibilité entre l'exploitation et la conservation de ces ressources demeure alors centrale et les régimes juridiques concernés tentent de trouver le juste équilibre qui permettrait de tendre vers une exploitation durable des ressources, tout en tenant compte des impératifs qui sont les leurs (I). Toutefois, la dégradation du milieu marin est aujourd'hui telle qu'elle engendre des difficultés de renouvellement de la faune et la flore. Face à ce nouvel état biologique du milieu marin, le

droit doit s'adapter pour y répondre de la manière la plus adéquate. Or, en matière de gestion des ressources biologiques marines, la réponse apportée consiste parfois à basculer d'une logique de conservation vers une logique de préservation (II).

I – La recherche d'équilibre entre exploitation et conservation des ressources biologiques marines

La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* appelle les Etats à conserver les ressources biologiques marines tout en autorisant leur exploitation. Ainsi, ces derniers se doivent d'encadrer les activités d'exploitation de manière à permettre la conservation de ces ressources dans le temps. En d'autres termes, ils doivent empêcher l'épuisement des stocks. (A.). Reste que la fragmentation institutionnelle et matérielle du droit applicable aux ressources biologiques marines complexifie la recherche de ce point d'équilibre entre exploitation et conservation des ressources biologiques marines. En effet, les ressources biologiques marines changent de statut juridique en fonction de l'organisation internationale qui les ciblent (B.)

A. Définir un point d'équilibre entre les exigences d'exploitation et de conservation des ressources biologiques marines

L'expression « ressources biologiques marines » englobe l'ensemble des ressources vivantes du milieu marin. Toutefois, les ressources non exploitées ne posent pas le problème de leur conservation puisque dès lors que la préservation de leur milieu est assurée, leur caractère renouvelable leur assure un bon état écologique. A l'inverse, les ressources exploitées nécessitent que soit défini un objectif pour leur gestion. Parmi les ressources biologiques marines exploitées, il est possible de distinguer les ressources halieutiques des ressources génétiques marines. Les secondes n'ont fait l'objet d'un intérêt par le droit international que récemment et n'étaient donc à l'époque de la rédaction de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* pas intentionnellement visées même si elles sont finalement englobées par l'expression « ressources biologiques marines »⁵. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer fait, en effet, référence dans ses articles 61 et 119 à la conservation des ressources biologiques marines de la zone économique exclusive et de la haute mer. Ces articles posent le « rendement constant maximum » comme objectif de gestion pour ces ressources. La Convention de Genève de 1958 en ses articles 2 et 3 avait, quant à elle, fixé comme objectif de gestion, le « rendement optimal constant ». Les rédacteurs du plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, adopté à Johannesburg en 2002 ont, de leur côté, invité les Etats à « [m]aintenir ou restaurer les stocks à des niveaux permettant de produire le rendement maximal durable »⁶. « Rendement constant maximum », « rendement optimal constant », « rendement maximal durable », chaque texte semble fixer un objectif de gestion différent, pourtant les différences entre les trois objectifs demeurent minimes.

Le « rendement maximum constant », tel que prôné comme objectif de gestion par la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, consiste à mener l'effort de pêche jusqu'à la limite d'un seuil de biomasse préétabli pour assurer la reconstitution du stock. Le

⁵ Actuellement, l'exploitation et surtout le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques marines est au cœur des négociations de la Conférence intergouvernementale sur un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale qui se tiennent depuis 2018. Site de la conférence : <https://www.un.org/bbnj/fr>

⁶ Point 31 a) du plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable adopté à Johannesburg en 2002.

« rendement optimal constant », « contrairement à l'objectif de rendement maximum constant qui suppose la recherche de profits importants, [...] vise à garantir le meilleur revenu possible dans le temps »⁷. En d'autres termes, le « rendement optimal constant » conduira à réduire davantage l'effort de pêche sur le court terme afin de maintenir le stock au-dessus de sa limite de reconstitution. Enfin, le « rendement maximal durable » a été défini, dans le Glossaire des pêches de la FAO, comme la plus grande quantité de biomasse qu'il est possible d'extraire, en moyenne et à long terme, d'un stock halieutique dans les conditions environnementales existantes sans affecter le processus de reproduction⁸. Ainsi, « le rendement maximal durable » est un objectif de gestion qui tient compte non seulement de l'état du stock mais aussi des conditions hydrologiques, des relations inter-spécifiques ou encore des disponibilités trophiques. Ces trois objectifs de gestion ont été définis à des époques différentes ce qui explique que le « rendement maximal durable », qui a émergé en 2002, envisage les stocks halieutiques au sein de leur écosystème et en tenant compte des spécificités de celui-ci. Reste que si la terminologie se modifie au fil du temps en fonction des prises de consciences écologiques, l'objectif demeure de parvenir à une gestion rationnelle des ressources qui permettrait de trouver le point d'équilibre pour parvenir à une gestion rationnelle des ressources. Afin d'atteindre l'objectif de gestion et de le rendre ainsi effectif, les scientifiques doivent définir ce qu'il convient d'appeler des points de référence. Selon un rapport de la FAO, « les points de référence sont tout d'abord des critères conceptuels qui intègrent globalement l'objectif de gestion de la pêche. Afin de mettre en œuvre une gestion des pêches il faut être capable de convertir le point de référence conceptuel en un point de référence technique, qui puisse être calculé ou quantifié sur la base des caractéristiques biologiques ou économiques de la pêche »⁹. Pour parvenir à cette conversion, les rédacteurs de l'*Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants* ont adopté des directives à destination notamment des comités scientifiques des organisations régionales de pêche qui ont la responsabilité de la gestion de stocks halieutiques. Ces directives sont éclairantes dans la mesure où elles font clairement le distinguo entre conservation et gestion.

L'Annexe II de l'Accord de 1995 intitulée « Directives pour l'application de points de référence de précaution aux fins de la conservation et de la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants »¹⁰ définit le point de référence comme « une valeur estimative obtenue par une méthode scientifique convenue » et distingue deux points de référence : l'un pour la gestion, le point de référence cible ; l'autre pour la conservation, le point de référence critiques. Or, selon cette annexe, « les points critiques fixent des limites qui sont destinées à maintenir l'exploitation à un niveau biologiquement sûr permettant d'obtenir le rendement maximum constant. Les points de référence cibles sont destinés à atteindre les objectifs en matière de gestion ». Dès lors, les points de référence critiques ne devraient jamais être atteints. En effet, en théorie, les points de référence cibles devraient toujours se situer en deçà de ces derniers afin d'assurer une gestion rationnelle des

⁷ GUILLOUX B., *Les ressources génétiques marines, R&D et droit 1 : Des objets complexes d'usage*, ISTE Group, coll. Ecologie, 2018, p. 85.

⁸ Le glossaire des pêches de la FAO est disponible à l'adresse suivante : <http://www.fao.org/fi/glossary/default.asp>

⁹ CADDY J.F., MAHON R., *Points de Référence en aménagement des pêcheries*, FAO Document technique sur les pêches, n° 347, Rome, FAO, 1996, 101 p.

¹⁰ *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants*, adopté le 4 août 1995 et entré en vigueur le 11 novembre 2001, annexe II, §7.

ressources. Par ailleurs, les points de référence cibles devraient eux-mêmes n'être jamais dépassés selon l'approche de précaution. Les points de référence critiques marquent ainsi le seuil à partir duquel l'équilibre entre conservation et exploitation est rompu et les points de référence cibles jouent le rôle de fusibles pour le maintien de cet équilibre fragile. En théorie, la méthode décrite dans cette annexe semble claire. Toutefois, en pratique, les aléas scientifiques viennent complexifier la définition des points de référence. En effet, les sciences halieutiques sont souvent plongées au cœur de l'incertitude scientifique. Cette incertitude est d'une part inhérente à la science mais elle est, d'autre part, aussi parfois accentuée dans ce domaine par le manque de données fiables et disponibles nécessaires pour déterminer les points de référence¹¹. Afin de faire face à l'obstacle que pourrait éventuellement représenter l'incertitude scientifique dans la définition des points de référence, l'Annexe II de l'Accord de 1995 invite à fixer des points de référence provisoires en s'appuyant sur les données de stocks halieutiques comparables. Le point d'équilibre entre conservation et exploitation est alors déterminé selon une méthode par analogie avec une autre espèce. Au-delà de l'incertitude scientifique, la recherche du point d'équilibre entre conservation et exploitation est aussi alambiquée par le système institutionnel et normatif international dans lequel s'inscrivent la gestion et la conservation des ressources biologiques marines en droit international.

B. Définir un point d'équilibre malgré les qualifications juridiques variables des ressources biologiques marines

Définir les points de référence permet de tendre vers l'objectif de « rendement maximal durable » et ainsi de gestion rationnelle des ressources biologiques marines exploitées. Une fois les points de référence définis, les organisations en charge de la gestion de ces ressources prennent les mesures adéquates pour permettre de respecter ces points de référence. La plupart du temps, ces mesures sont prises par les organisations régionales de gestion des pêches. Certaines ont compétence pour la gestion et la conservation de l'ensemble des ressources d'une zone donnée¹², d'autres n'ont compétence que pour la gestion et la conservation d'une catégorie d'espèces¹³. Parmi les mesures de conservation et de gestion des ressources biologiques marines, les organisations régionales de gestion des pêches prennent des mesures techniques qui visent à encadrer le déroulement de l'activité de pêche, comme la définition de zones de pêche ou de saisons de pêche ; l'autorisation ou l'interdiction de certains engins ; l'interdiction de certaines techniques de pêche¹⁴ ; la taille minimale des individus pouvant être prélevés sur

¹¹ Sur ce point voir notamment : GAMBARDELLA S., « L'expert scientifique un acteur multi-facettes du processus décisionnel : l'exemple des Commissions régionales de pêche », *Journal international de bioéthique*, 2014/1, vol.25, pp. 91-104.

¹² Par exemple : la Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central (WCPFC) ; la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE) ; l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) ; l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est ; l'Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (SIOFA) ; l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (ORGPPS) ; la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) ou encore la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM).

¹³ Par exemple : la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) ; la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI) ; la Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT) ; la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT) ou encore l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OSCAN).

¹⁴ Après de long débats houleux, l'Union européenne a, par exemple, finalement fini par interdire dès 2021, le recours à la pêche électrique. Voir : Règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques, modifiant les règlements (CE) n°1967/2006 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et les règlements (UE) n°1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 et (UE) 2019/1022 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n°894/97, (CE) n°850/98, (CE) n°2549/2000, (CE) n°254/2002, (CE) n°812/2004 et (CE) n°2187/2005 du Conseil, *JOUE L 198 du 25 juillet 2019*, p. 105.

le stocks. Parfois, l'état biologique de certains stocks nécessitent que les organisations régionales de gestion des pêches fixent, en sus de ces mesures techniques, des taux admissibles de captures annuels. Ces taux annuels sont alors répartis en quotas étatiques, que chaque Etat distribuera entre ces unités de pêche nationales. L'ensemble de ces mesures, prises par les organisations régionales de gestion des pêches, permettent ainsi de tendre vers l'objectif de gestion rationnelle de l'espèce cible, celle visée directement par l'activité de pêche qu'elles encadrent. Ainsi, à l'occasion d'une campagne de pêche au thon rouge dans l'Atlantique, les pêcheurs devront au cours de leur activité respecter les mesures prises par la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique afin de se livrer à une pêche durable de l'espèce-cible : le thon rouge. Toutefois, au cours de cette campagne de pêche, il est probable que ces pêcheurs capturent d'autres espèces, qu'ils rejeteront mortes en mer car elles ne constituent pas l'espèce-cible. Cette pratique des rejets en mer est un frein à la juste définition des points de référence et donc, par ricochet, un frein pour atteindre l'objectif de rendement maximal durable. En effet, les prises accessoires ne peuvent pas être comptabilisées dans la mesure où les individus sont rejetés en mer et donc, lorsque dans une autre enceinte internationale, il faut définir les points de référence pour une espèce-cible qui fait l'objet, par ailleurs, de prises accessoires, les données manquent. Depuis l'avènement du droit international de l'environnement, les organisations régionales de gestion des pêches ont pris conscience de l'importance de s'emparer de la problématique des prises accessoires. Ces prises accessoires concernent aussi bien des ressources halieutiques, qui sont dans d'autres organisations régionales de gestion des pêches des espèces-cibles comme par exemple les cétagés, que d'autres ressources biologiques marines, tels que les tortues ou les phoques, ou non marines comme les oiseaux de mer. Face à ce phénomène de rejets en mer des prises accessoires, les organisations régionales de gestion des pêches ont adopté certaines mesures techniques. Ainsi, afin de réduire le volume des prises accessoires, des tailles minimales de maille de filets sont, par exemple, définies pour éviter que des individus juvéniles soient capturés. De même, les navires de pêches doivent s'équiper d'effaroucheurs afin d'éloigner les oiseaux de mer. Reste que les prises accessoires restent encore aujourd'hui un des obstacles majeurs pour parvenir à l'objectif de gestion rationnelle des ressources biologiques marines.

L'absence de gestion commune des ressources biologiques marines conduit à une situation complexe dans laquelle certaines ressources biologiques marines changent de statut juridique en fonction de l'organisation qui se saisit de leur gestion. Si la baleine à bosse est, par exemple, une espèce-cible pour la Commission baleinière internationale, elle devient une espèce accessoire au sein de la Commission internationale pour la gestion des thonidés de l'Atlantique. Pour une espèce-cible, le point d'équilibre doit donc être trouvé entre exploitation et conservation de la ressource alors que pour une espèce accessoire, la conservation demeure le seul objectif. Dès lors, pour les ressources biologiques marines exploitées, la définition du point d'équilibre entre exploitation et conservation nécessiterait donc de tenir compte de ces différents statuts afin de réajuster le point d'équilibre de l'espèce-cible en fonction du risque pour l'espèce d'être espèce-accessoire dans d'autres pêcheries. Toutefois, la fragmentation institutionnelle est aujourd'hui un obstacle à une telle approche, qui fait finalement très largement écho à l'approche écosystémique des pêches telle qu'affirmée lors de la Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin en 2001¹⁵. Pour la FAO « une approche écosystémique des pêches s'efforce d'équilibrer divers objectifs de la société, en tenant compte des connaissances et des incertitudes relatives aux composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes et de leurs interactions, et en appliquant à la pêche une

¹⁵ La Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin, qui s'est tenue du 1^{er} au 4 octobre 2001, a été réunie à l'initiative du gouvernement islandais et de la FAO et a débouché sur une déclaration qui met au cœur de la gestion et de la conservation des ressources de la mer, la notion d'écosystème.

approche intégrée dans des limites écologiques valables »¹⁶. Les organisations régionales de gestion des pêches ont bien intégré cette approche. La FAO, dans son rapport 2018 sur la situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, relevait qu'à l'heure actuelle, il était fait référence à l'approche écosystémique des pêches dans les textes constitutifs de quarante pour cent des organisations régionales de gestion des pêches existantes et que les organisations dont la création était antérieure à l'avènement de cette approche avaient adopté des textes de politique générale ou mené des projets visant l'approche écosystémique des pêches¹⁷. Toutefois, même si l'approche écosystémique des pêches semble être devenue le leitmotiv de la recherche du point d'équilibre entre exploitation et conservation des ressources, son effectivité fait encore défaut en raison non seulement du caractère encore trop intensif des activités de pêches mais en raison aussi de la dégradation toujours plus croissante du milieu marin. L'urgence écologique du milieu marin oblige ainsi parfois à basculer d'une logique de conservation des ressources biologiques marines qui peut se concilier avec des exigences d'exploitation, vers une logique de préservation de ces ressources.

II – Le basculement d'une logique de conservation vers une logique de préservation des ressources biologiques marines

Malgré les efforts entrepris par les organisations régionales de gestion des pêches depuis plus d'une cinquantaine d'années pour tendre vers une gestion rationnelle des ressources halieutiques, les stocks continuent à s'effondrer. En parallèle, l'intérêt croissant des Etats pour l'exploitation des ressources génétiques marines vient amplifier la pression anthropique sur les ressources biologiques marines. Face à cette situation, la logique de conservation prônée par la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* se révèle parfois insuffisante pour endiguer le phénomène de dégradation du milieu marin, de sorte qu'à cette logique se substitue une logique de préservation (A.). Reste que dans un contexte de fragmentation institutionnelle et matérielle, l'articulation entre ces logiques pour maintenir un droit international cohérent interroge (B.).

A. Le point de basculement d'une logique de conservation vers une logique de préservation des ressources biologiques marines

La recherche du point d'équilibre entre conservation et exploitation des ressources biologiques marines s'inscrit dans la vision de la tendance conservacionniste, incarnée notamment par Gifford Pinchot. Son approche de la gestion des forêts au début du XX^{ème} siècle est sensiblement identique à l'approche de la conservation des ressources biologiques marines telle que préconisée par la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* en 1982. En effet, pour Gifford Pinchot « *The object of practical forestry is precisely to make the forest render its best service to man in such a way as to increase rather than to diminish its usefulness in the future* »¹⁸. Cette approche utilitariste de la nature est facilement soutenable lorsqu'il s'agit de gérer des ressources renouvelables. Dans ce cas de figure, il convient, comme nous l'avons vu précédemment, de trouver le point d'équilibre entre exploitation et conservation afin d'assurer une gestion rationnelle des ressources c'est-à-dire une gestion permettant un

¹⁶ FAO, « Gestion des pêches. 2. L'approche écosystémique des pêches. 2.2. Les dimensions humaines de l'approche écosystémique des pêches », *FAO Directives techniques pour une pêche responsable* n°4, suppl. 2, Add. 2. Rome, FAO. 2010, p. 7.

¹⁷ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture : atteindre les objectifs de développement durable*, Rome, 2018, p. 143.

¹⁸ PINCHOT G., *A primer of forestry - Part II, « Practical forestry »*, Washington : US Dept. of agriculture, Bureau of forestry, Government Printing Office, bulletin n°24, 1905, p. 7.

renouvellement naturel de la ressource pour en assurer sa durabilité. La logique de conservation intègre donc une logique d'exploitation qu'elle souhaite rationnelle. Toutefois, l'état biologique alarmant du milieu marin conjugué à un effort de pêche encore trop important ne permettent plus à certaines ressources de se renouveler naturellement, de sorte que la logique de conservation doit céder sa place à une logique de préservation se rapprochant alors de la vision d'une nature « mise sous cloche » de John Muir. Toutefois, quatre-vingt pour cent du commerce mondial est aujourd'hui assuré par transport maritime et près de soixante millions de personnes vivent actuellement de la pêche dans le monde de sorte qu'il paraît impensable de mettre l'ensemble des océans et des mers sous cloche. Face à d'une part cette réalité socio-économique et d'autre part l'urgence de préserver certaines ressources biologiques marines, des mécanismes juridiques de préservation des ressources ont parfois été mis en place dans certaines enceintes internationales, malgré les réticences de certains États.

La Commission baleinière internationale est la plus ancienne des organisations régionales de gestion des pêches. Créée en 1946 par la *Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine*, la Commission baleinière internationale a compétence pour la gestion principalement des grands cétacés listés dans le règlement annexé à la Convention. La Commission a adopté l'essentiel de sa réglementation actuelle en 1982. A cette date, la Commission baleinière internationale par une résolution a, en effet, mis en place un moratoire international sur la chasse à la baleine à des fins commerciales afin de préserver les stocks dont le renouvellement naturel devenait difficile. Ce moratoire autorise, en revanche, la chasse à la baleine à des fins scientifiques sous réserve d'obtention d'un permis ainsi que la chasse traditionnelle pour les populations autochtones tels que les Inuits du Groenland et dans le respect de quotas définis. En théorie, cet instrument juridique permet ainsi de répondre aux exigences de préservation des ressources biologiques marines dont l'état des stocks est alarmant tout en tenant compte des impératifs socio-économiques de certaines populations spécifiques. Dans cette hypothèse, il ne s'agit alors plus de rechercher le point d'équilibre entre conservation et exploitation mais de basculer dans une logique de préservation qui exclut de fait l'exploitation, du moins à des fins commerciales. Toutefois, malgré le moratoire, plusieurs pays dont notamment la Norvège, l'Islande et le Japon, continuent de pratiquer la chasse à la baleine à des fins commerciales. D'ailleurs, depuis l'introduction du moratoire, le nombre de baleines chassées sous le couvert de permis spéciaux pour des motifs scientifiques a augmenté. Consciente de ce risque, la Commission baleinière internationale, en parallèle de l'adoption du moratoire, a aussi mis en place deux sanctuaires¹⁹ qui permettront, même si le moratoire prend fin un jour, de continuer à préserver les cétacés dans ces zones. Ainsi, les instruments juridiques de préservation des ressources biologiques marines existent dans la boîte à outils du droit international de l'environnement même si le volontarisme étatique les rend imparfaits. En effet, utiliser à l'échelle nationale, ce type d'instruments ont démontré toutes leur efficacité pour permettre le rétablissement de stocks halieutiques effondrés. En 1992, face à la quasi-extinction de la morue à Terre-neuve et au Labrador, le gouvernement canadien a adopté un moratoire sur l'espèce malgré les conséquences économiques et sociales difficiles que cela allait engendrer dans ces deux régions. L'une des dernières études publiées sur la reconstitution des stocks de morue dans ces régions, en 2017, montre que vingt-cinq ans après la mise en place du moratoire

¹⁹ Le premier sanctuaire, le sanctuaire de l'Océan Indien, a été établi en 1979 et le second, le sanctuaire de l'Océan Austral, a été adopté en 1994. Les coordonnées précises de ces deux sanctuaires ont été définies dans l'article 7 du règlement annexé à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine. Depuis 1998 et jusqu'à récemment, était discutée au sein de la Commission, la création d'un troisième sanctuaire dans l'Atlantique Sud mais cette proposition est régulièrement rejetée notamment sous la pression du Japon.

les stocks n'ont regagné que 17% de leur biomasse même si les indicateurs sont encourageants pour l'avenir²⁰.

Ces deux exemples nous montrent que les moratoires peuvent être des instruments juridiques efficaces pour préserver les ressources biologiques marines à certaines conditions. En premier lieu, l'efficacité de ces instruments juridiques dépend sans conteste de leur effectivité. Si, à l'échelle nationale, le caractère contraignant du système juridique permet de faire respecter le moratoire, à l'échelle internationale, le volontarisme étatique permet aux Etats de contourner ces interdictions. Pour exemple, le Japon a annoncé en décembre 2018 qu'il se retirait de la Commission baleinière internationale afin de reprendre la chasse à la baleine à des fins commerciales. La recherche de l'effectivité devient alors une question épineuse. En deuxième lieu, l'exemple de la morue de Terre-Neuve et du Labrador met en exergue la baisse de résilience du milieu marin. En effet, l'état biologique actuel du milieu marin ralentit le processus de reconstitution des stocks. La résilience du milieu marin est devenue plus faible au fur et à mesure de l'augmentation de la pression anthropique. Dès lors, les moratoires nécessitent d'être maintenus dans le temps pour déployer toute leur efficacité ce qui au niveau national peut ne pas poser de difficulté. En revanche, à l'échelle internationale, maintenir un moratoire nécessite que lors des négociations annuelles celui-ci soit prolongé par un vote des Etats membres de l'organisation internationale concernée. Dès lors, le risque majeur est que, dès lors que des signaux positifs de reconstitution soient observés, les Etats ne reconduisent pas le moratoire afin de reprendre leurs activités de pêche sur l'espèce. En dernier lieu, ces deux exemples sont des indicateurs du point de basculement d'une logique de conservation vers une logique de préservation. Les cétacés visés par la Commission baleinière internationale tout comme la morue de Terre-neuve et du Labrador sont des espèces en voie d'extinction, c'est-à-dire dont le nombre d'individus restant est infime par rapport au nombre d'individus composant le stock vierge. Ainsi, tant que le stock halieutique n'a pas atteint ce seuil critique, la logique de recherche d'équilibre entre conservation et exploitation prévaut. Toutefois, étant donné la diminution de la résilience du milieu marin, il est possible de se demander si ce seuil n'est pas déjà trop critique pour permettre aux instruments juridiques mobilisés – moratoires et sanctuaires – de déployer réellement toute leur efficacité.

Si le basculement d'une logique de conservation vers une logique de préservation semble s'imposer face à la situation de certaines ressources biologiques marines dont le caractère renouvelable semble en danger, il ne s'opère quasiment jamais au sein des organisations internationales existantes, alors même que certaines ressources biologiques marines voient leurs stocks s'effondrer. Définir les conditions de ce basculement aussi bien d'un point de vue institutionnel que matériel, en tenant compte de la structure actuelle du droit international de l'environnement marin, permettrait peut-être d'inviter les enceintes internationales sur cette voie.

B. L'articulation entre les différentes logiques de gestion des ressources biologiques marines

L'existence de plusieurs régimes juridiques applicables à un même stock de ressources biologiques marines n'est pas contradictoire avec la recherche de cohérence du droit international de l'environnement. L'articulation de ces régimes juridiques, pensée en amont de leur mise en œuvre, peut permettre de prévenir une mise en concurrence de ces derniers. Ainsi, les logiques de conservation et de préservation des ressources biologiques marines peuvent être

²⁰ PEDERSEN EJ et al., « Signatures of the collapse and incipient recovery of an overexploited marine ecosystem », *Royal Society open science*, 2017. Disponible à l'adresse suivante : <http://dx.doi.org/10.1098/rsos.170215>

complémentaires afin de parvenir à une gestion internationale rationnelle des ressources. Plusieurs pistes de réflexion pour cette mise en cohérence pourraient alors être explorées.

Tout d'abord, la détermination d'un seuil de basculement d'une logique de conservation vers une logique de préservation semble essentielle. L'adoption de mesures d'interdiction d'exploitation d'une espèce, sur la scène internationale, succède bien souvent au constat de la menace d'extinction de celle-ci. Or, les critères définis pour qu'une espèce soit considérée comme « menacée d'extinction » ne sont pas toujours adaptés aux spécificités des ressources biologiques marines. La *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*, adoptée à Washington en 1973, est emblématique de cette logique. Elle a, d'ailleurs, montré ses limites pour la préservation des ressources halieutiques. En effet, à l'occasion de la demande d'inscription du thon rouge à l'annexe 1 de la CITES, le groupe consultatif *ad hoc* d'experts de la FAO pour l'évaluation des propositions d'amendement des Annexes I et II de la CITES a dû déterminer si le thon rouge pouvait être considéré comme une espèce en voie d'extinction au regard des critères définis par la résolution 9.24 de la CITES²¹. Trois critères alternatifs ont été dégagés : soit la population sauvage est petite – ce qui est rarement le cas des ressources biologiques marines hormis les cétagés et autres stocks particuliers - ; soit la population sauvage a une aire de répartition restreinte – ce qui exclut les grands migrateurs - ; soit il est possible d'observer un déclin marqué de la taille de la population dans la nature. Seul ce dernier critère n'est en réalité applicable à l'ensemble des ressources biologiques marines. Toutefois, le manque de données historiques ne permet pas toujours aux scientifiques de mettre en exergue un tel déclin. Ainsi, même si le rapport rendu par le Groupe consultatif spécial d'experts a majoritairement été favorable à cette inscription, celle-ci n'a pas fait l'unanimité auprès des scientifiques²². Dès lors, en ce qui concerne les ressources biologiques marines, la détermination du seuil de basculement d'une logique de conservation vers une logique de préservation nécessiterait au préalable de pouvoir identifier scientifiquement une ressource biologique marine menacée d'extinction, en tenant compte à la fois des pressions anthropiques sur le stock mais aussi du degré de résilience du milieu marin. Ce préalable à la mise en œuvre de mesures d'interdiction relève de la compétence des scientifiques et implique donc de recourir à une expertise scientifique fiable et disponible. La plupart des organisations régionales de gestion des pêches dispose d'un comité scientifique institutionnalisé qui pourrait se livrer à ce travail. Il semble, néanmoins, que la définition de

²¹ Selon cette Résolution, « une espèce est considérée comme menacée d'extinction si elle remplit, ou est susceptible de remplir, au moins l'un des critères suivants :

A) La population sauvage est petite et présente au moins l'une des caractéristiques suivantes : i) un déclin observé, déduit ou prévu du nombre d'individus ou de la superficie et de la qualité de l'habitat ; ou ii) chaque sous-population est très petite ; ou iii) une majorité d'individus concentrée géographiquement au cours d'une ou de plusieurs phases biologiques ; ou iv) des fluctuations importantes à court terme de la taille de population ; ou v) une grande vulnérabilité à des facteurs intrinsèques ou extrinsèques.

B) La population sauvage a une aire de répartition restreinte et présente au moins l'une des caractéristiques suivantes : i) elle est fragmentée ou ne se rencontre qu'en très peu d'endroits ; ou ii) des fluctuations importantes dans l'aire de répartition ou du nombre de sous-populations ; ou iii) une grande vulnérabilité à des facteurs intrinsèques ou extrinsèques ; ou iv) une diminution observée, déduite ou prévue d'un des éléments suivants : l'aire de répartition ; ou la superficie de l'habitat ; ou le nombre de sous-populations ; ou le nombre d'individus ; ou la qualité de l'habitat ; ou le recrutement.

C) Un déclin marqué de la taille de la population dans la nature, soit : i) en cours ou passé (mais avec la possibilité qu'il reprenne) ; ou ii) déduit ou prévu sur la base d'une quelconque des caractéristiques suivantes : une diminution de la superficie de l'habitat ; ou une diminution de la qualité de l'habitat ; ou des niveaux ou modes d'exploitation ; ou une grande vulnérabilité à des facteurs intrinsèques ou extrinsèques ; ou un déclin du recrutement ».

²² La proposition de la Principauté de Monaco n'a finalement pas réuni la majorité des deux tiers des Parties présentes et votantes, comme le prévoit l'article XV§1 b) de la CITES et le thon rouge n'a donc pas été inscrit à l'annexe 1 de la CITES.

critères communs applicables par l'ensemble des Comités permettrait de rendre cet ensemble institutionnel plus cohérent.

Ensuite, à cette phase scientifique succéderait la phase dite « décisionnelle » ou « politique ». A ce stade, les freins à une articulation des logiques de conservation et de préservation, en ce qui concerne les ressources biologiques marines, sont nombreux. Les Etats sont peu enclins à adopter des mesures d'interdiction de l'exploitation de ces ressources. Dès lors, seules les perspectives de flexibilité de telles mesures peuvent les inciter à y adhérer. Si d'un point de vue environnemental, une telle flexibilité n'est pas souhaitable. D'un point de vue politique, elle se révèle indispensable. L'introduction d'un certain degré de flexibilité dans la mise en œuvre des mesures d'interdiction d'exploitation peut, par ailleurs, comme le montre l'exemple de la Commission baleinière internationale, permettre de répondre aux besoins spécifiques de certaines communautés, comme la conservation d'une pratique traditionnelle, ou encore aux besoins de recueillir des données scientifiques. Plusieurs types de mécanismes de flexibilité sont envisageables. D'une part, certains « mécanismes » sont inhérents au droit international lui-même dans la mesure où seuls les Etats acceptant de s'engager seront liés par les mesures d'interdiction d'exploitation d'une ressource. L'objectif est donc de mettre en œuvre d'autres mécanismes de flexibilité, comme des mécanismes d'exceptions, pour inciter ces derniers à s'engager. Les mécanismes d'exception ne doivent pas conduire à vider de leur substance les mesures d'interdiction mais doivent simplement permettre de les assouplir. Ainsi, ces mécanismes d'exception peuvent être assortis de permis ou de quotas ; être temporaires ou définitifs ; concerner toute la zone géographique couvertes par l'organisation régionale de gestion des pêches ou ne concerner qu'une partie de cette zone ou du sanctuaire mis en place. De plus, il est envisageable de ne permettre à un Etat d'accéder à un mécanisme d'exception que s'il justifie sa demande. Un examen de la recevabilité de la demande pourrait alors être envisagé sur le modèle de celui existant dans certaines organisations régionales de gestion des pêches en ce qui concerne les objections aux décisions²³. Là encore, un point d'équilibre devra être trouvé pour que la flexibilité ne prive pas les mesures d'efficacité. Enfin, le basculement d'une logique de conservation vers une logique de préservation devrait être réversible. En effet, si la mise en place de mesures d'interdiction d'exploitation permet la reconstitution de stocks, la possibilité d'autoriser de nouveau une exploitation rationnelle de la ressource devrait être envisageable. Là encore, une telle réversibilité nécessite d'une part, que des évaluations scientifiques fiables et disponibles permettent de surveiller de manière continue l'état du stock concerné par la mesure mais aussi que le retour à l'exploitation de la ressource réponde aux impératifs d'une gestion rationnelle afin que le cercle vertueux ne se mute pas en un cercle vicieux.

Conserver et préserver les ressources biologiques marines peut impliquer sans conteste la mise en place de régimes juridiques conflictuels. Toutefois, ces régimes juridiques peuvent aussi s'imbriquer pour n'en former qu'un, offrant ainsi un point de passage de l'un vers l'autre. Le droit international de l'environnement marin, par sa structure institutionnelle et matérielle,

²³ Au sein de l'Organisation pour les pêcheries de l'Atlantique Sud-Est, par exemple, La Partie contractante qui désire s'opposer à une mesure doit fournir une explication écrite en alléguant une des raisons suivantes : la Partie contractante estime que la mesure est incompatible avec les dispositions de la Convention ; la Partie contractante ne peut pas en pratique, se conformer à la mesure ; la mesure est de manière injustifiée discriminatoire sur la forme ou sur le fond à son égard ou d'autres circonstances particulières justifient son opposition.

cloisonne voire oppose, à l'heure actuelle, ces deux approches de la protection des ressources biologiques marines. Pourtant des voies de conciliation existent et sont peut-être même la clé pour une meilleure appréhension à venir de la gestion internationale de ces ressources.