



HAL
open science

Chronique de droit européen de la biodiversité 2019-2020

Sophie Gambardella

► **To cite this version:**

Sophie Gambardella. Chronique de droit européen de la biodiversité 2019-2020. Revue juridique de l'environnement, 2020, 2020 (4), pp.789-800. halshs-02997619

HAL Id: halshs-02997619

<https://shs.hal.science/halshs-02997619v1>

Submitted on 10 Nov 2020

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.

Chronique de droit européen de la biodiversité 2019-2020

Sophie Gambardella

Chargée de recherche CNRS*

Résumé – A l'échelle internationale comme à l'échelle européenne, l'année 2020 est une année clé dans le domaine de la protection de la biodiversité. Alors que le déclin de la biodiversité ne cesse de s'accroître, les institutions internationales et européennes doivent élaborer leurs cadres stratégiques pour la protection de la biodiversité pour les prochaines décennies. La présente chronique se propose alors d'une part, de faire le point sur la Stratégie de l'UE pour la biodiversité à l'Horizon 2020 à l'heure où celle-ci arrive à son terme et de présenter la future Stratégie de l'UE à l'horizon 2030 et d'autre part, de présenter les actions extérieures sur lesquelles l'Union européenne entend mettre l'accent dans le domaine de la biodiversité.

Mots-clés – Stratégie de l'UE pour la biodiversité, Biodiversité, Natura 2000, zones protégées

Abstract – *At both international and European level, the year 2020 is a key year in the field of biodiversity protection. As the decline in biodiversity continues to accelerate, international and European institutions must develop their strategic frameworks for biodiversity protection for the coming decades. This review therefore sets out, on the one hand, to take stock of the EU Biodiversity Strategy for 2020 as it comes to an end and to present the future EU Strategy for 2030 and, on the other hand, to present the external actions on which the European Union intends to focus in the field of biodiversity.*

Keywords – *EU Biodiversity strategy, Biodiversity, Natura 2000, protected areas*

INTRODUCTION

Depuis 2018, la publication de rapports des experts scientifiques sur l'état de la biodiversité se sont succédés, faisant tous le constat alarmant de l'effondrement de cette dernière. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (GIEC) a, par exemple, publié, conformément à sa décision de 2016, trois rapports spéciaux¹ entre 2014 et 2020, lors de son sixième cycle d'évaluation qui s'achèvera par la publication de son sixième Rapport d'évaluation en 2022. Dans chacun de ses rapports spéciaux, le GIEC a mis en exergue le déclin de la biodiversité dû aux changements climatiques et les risques d'accélération du phénomène si celui-ci ne parvient pas à être endigué : « [d]ans les zones arides, le changement climatique et la désertification entraîneront des baisses de productivité de l'agriculture et de l'élevage, modifieront la composition des espèces végétales et appauvriront la biodiversité »² ; « [s]elon les projections,

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

¹ Les trois rapports spéciaux s'intitulent : « Réchauffement planétaire de 1,5 °C. Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté » ; « Le changement climatique et les terres émergées : un rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des terres, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres » ; « Les océans et la cryosphère dans le contexte du changement climatique ».

² Rapport spécial du GIEC, « Le changement climatique et les terres émergées : un rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des terres, la gestion durable des terres, la sécurité

sur les 105 000 espèces étudiées, 9,6 % des insectes, 8 % des plantes et 4 % des vertébrés devraient perdre plus de la moitié de l'aire de leur niche climatique en cas de réchauffement planétaire de 1,5 °C, en comparaison de 18 % des insectes, 16 % des plantes et 8 % des vertébrés en cas de réchauffement planétaire de 2°C »³ ; « [L]es risques d'impacts graves sur la biodiversité, la structure et la fonction des écosystèmes côtiers seront plus grands avec les températures plus élevées liées aux scénarios d'émissions fortes, que dans les scénarios de baisses d'émissions, au XXI^e siècle et au-delà »⁴. Dans le même intervalle de temps, la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) a publié son Rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques. Le constat fait par l'IPBES est tout aussi effrayant que ceux établis par le GIEC puisque les experts estiment que « sur environ huit millions d'espèces animales et végétales (dont 75 % sont des insectes), environ un million sont menacées d'extinction »⁵. Face à cette extinction de masse de la biodiversité, les gouvernements de chaque État se doivent d'agir pour réduire les effets néfastes des activités anthropiques sur la biodiversité. Or, la globalité des défis posés par la protection de la biodiversité nécessite avant tout une réponse collective à l'échelle internationale.

Si la gouvernance internationale de la biodiversité s'est construite de manière éclatée, la *Convention sur la diversité biologique* reste le texte de référence pour une approche globale de cette dernière. Lors de la quatorzième réunion des États parties à la Convention qui s'est tenue en 2018, conscients de l'état critique de la biodiversité, les États ont adopté, à travers la décision 14/34⁶, un processus préparatoire pour l'élaboration du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020. Ce cadre mondial doit faire suite au Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et aux objectifs d'Aichi⁷. Un Groupe de travail intersession à composition non limitée⁸ a été constitué afin d'établir ce nouveau cadre. Lors de sa première réunion, le Groupe de travail a examiné les contributions reçues et a déterminé les éléments possibles de la structure et du champ d'application du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020. Un document officieux a été élaboré par les co-présidents portant sur une proposition de structure possible

alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres », Résumé à l'intention des décideurs, 2020, point A.5.5.

³ Rapport spécial du GIEC, « Réchauffement planétaire de 1,5 °C. Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté », Résumé à l'intention des décideurs, 2019, point B.3.1.

⁴ Rapport spécial du GIEC, « Les océans et la cryosphère dans le contexte du changement climatique », Résumé à l'intention des décideurs, 2019, point B.6.

⁵ IPBES, « Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques », Rapport de la Plénière de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques sur les travaux de sa septième session, Paris, 29 avril – 4 mai 2019, IPBES/7/10/Add.1, point A.6 du contexte

⁶ Décision 14/34, « Processus complet et participatif pour l'élaboration du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 », Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité biologique, Quatorzième réunion, Charm el-Cheikh, Égypte, 17-29 novembre 2018.

⁷ Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et Objectifs d'Aichi
<http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf>

⁸ Le Groupe de travail est ouvert aux représentants des Parties à la Convention et aux protocoles et aux observateurs, dont les gouvernements, les peuples autochtones et les communautés locales, les organisations et programmes des Nations Unies, les autres accords multilatéraux sur l'environnement, les gouvernements infranationaux, les municipalités et autres autorités locales, les organisations intergouvernementales, les organisations non gouvernementales, les groupes de femmes, les groupes de jeunes, le milieu des affaires et des finances, la communauté scientifique, le milieu universitaire, les organismes confessionnels, les représentants de secteurs liés à la diversité biologique ou qui en dépendent, le grand public et d'autres parties prenantes.

pour un tel cadre, ce qui a conduit par la suite à l'élaboration d'un projet de texte initial. Ce projet a été soumis au Groupe spécial lors de sa deuxième réunion en février 2020. Selon le projet de texte initial, « [l]a vision du cadre est celle d'un monde où les humains vivent en harmonie avec la nature : 'D'ici à 2050, la diversité biologique est valorisée, conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, en assurant le maintien des services fournis par les écosystèmes, en maintenant la planète en bonne santé et en procurant des avantages essentiels à tous les peuples »⁹. Il s'agit donc, en premier lieu, d'une vision sur le long terme. Pour parvenir à cette « vision 2050 », le « Cadre » pose, en effet, quatre objectifs globaux pour 2050 mais aussi des jalons à l'horizon 2030 afin d'évaluer les progrès accomplis pour vingt cibles déterminées, dont l'échéance est fixée 2030. La réalisation de la « vision 2050 » se fera ainsi en deux temps et l'année 2030 permettra alors un premier bilan. Il s'agit, en second lieu, d'une vision ambitieuse. Chaque objectif global et chaque cible devront être accompagnés d'un objectif chiffré précis. Par exemple, les États devront « d'ici à 2030, protéger et conserver, grâce à un système efficace et bien relié de zones protégées et à d'autres mesures efficaces de conservation par zone, au moins 30 % de la planète, l'accent étant mis sur les zones particulièrement importantes pour la biodiversité »¹⁰. Toutefois, la plupart des objectifs chiffrés doivent encore être négociés et ne figurent donc pas dans le projet initial. Le 15 septembre 2020 était publié le cinquième rapport sur « Les perspectives mondiales de la diversité biologique »¹¹ visant à évaluer le degré de mise en œuvre des Objectifs d'Aichi. Selon ce rapport, au niveau mondial, aucun des 20 objectifs n'a été pleinement atteint. Seuls six d'entre eux sont en partie réalisés : l'objectif 9 relatif aux espèces exotiques envahissantes ; l'objectif 11 relatif à la mise en place de zones protégées ; l'objectif 16 relatif à l'entrée en vigueur et à la mise en œuvre du Protocole de Nagoya ; l'objectif 17 relatif à la mise en place par les États d'une stratégie et d'un plan d'action nationaux efficaces, participatifs et actualisés pour la diversité biologique, l'objectif 19 relatif à l'état des connaissances et enfin l'objectif 20 relatif à la mobilisation des ressources financières. Dans ce contexte, les résultats des négociations pour déterminer des objectifs chiffrés du cadre mondial pour l'après 2020 vont être déterminants pour inverser le déclin de la biodiversité d'ici 2050. Ainsi, à l'échelle internationale, la sonnette d'alarme tirée par les plateformes d'interactions science/décision a trouvé écho au sein de la *Convention sur la diversité biologique*. Le processus préparatoire a, dès lors, été conçu comme un processus participatif en ouvrant le Groupe de travail à toutes les parties prenantes ; catalyseur en incluant les secrétariats des autres conventions internationales de protection de l'environnement telles que la *Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage* ; la *Convention sur le commerce international d'espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* ou encore la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* ; et fondé sur les connaissances notamment l'état de l'art réalisée par l'IBPES. Reste maintenant deux étapes fondamentales pour que celui-ci soit opérationnel : celle de la détermination de l'ensemble des objectifs chiffrés et celle de son adoption.

En miroir de ce processus international, l'Union européenne, de son côté, a aussi pris acte en 2020 des signaux d'alerte émis par le GIEC et l'IPBES. L'année 2020 est une année pivot pour l'Union européenne en matière de protection de la biodiversité comme pour la *Convention pour la diversité biologique*. En 2011, conformément aux engagements pris à l'échelle internationale, l'Union européenne avait adopté une Stratégie en matière de biodiversité à l'horizon 2020. L'année 2020 est donc une année pour l'Union européenne à la fois de bilan de sa politique générale en matière de protection de la biodiversité mais aussi de définition de ses

⁹ « Vision 2050 » du Projet initial de cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020.

<https://www.cbd.int/doc/c/23ca/521d/ec55b31ce5b9c2019171ae52/post2020-prep-02-01-fr.pdf>

¹⁰ *Ibid.*, Cible 2.

¹¹ <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-fr.pdf>

nouveaux engagements pour les années à venir (I.). En parallèle, de sa politique générale interne, l'Union européenne poursuit son action extérieure en faveur de la protection de la biodiversité afin de se positionner comme un leader dans la gestion de la crise écologique (II.).

I – LA POLITIQUE GENERALE DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE DE L'UNION EUROPEENNE (2019-2020)

Afin de présenter la nouvelle Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité présentée par la Commission européenne en mai 2020 et d'en comprendre les enjeux, il paraît nécessaire de faire le bilan de la mise en œuvre de la Stratégie précédente pour cerner les défis que l'Union européenne devra encore relever dans les dix années à venir pour « Ramener la nature dans nos vies »¹².

Le bilan nuancé de la Stratégie de l'Union pour la biodiversité à l'horizon 2020 – Dans sa communication intitulée « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'Horizon 2030 », la Commission européenne dresse un constat sévère du droit de l'Union européenne en matière de protection de la biodiversité. Cette dernière estime que « l'Union dispose de cadres juridiques de stratégies et de plans d'action pour protéger et restaurer les habitats et les espèces. Mais la protection est incomplète, la restauration modeste et la mise en œuvre de la législation et son exécution insuffisantes »¹³. Ce constat de la Commission s'appuie notamment sur l'examen à mi-parcours de la Stratégie de l'Union pour la biodiversité à l'horizon 2020¹⁴, sur le bilan de la qualité de la législation de l'UE sur la nature¹⁵ ainsi que sur le bilan de qualité de la législation de l'UE sur l'eau¹⁶. La pierre angulaire de la protection de la biodiversité au niveau de l'Union européenne, selon une approche globale, réside dans la mise en place du réseau Natura 2000 au travers des directives « oiseaux » et « habitats ». Le bilan à mi-parcours de la Stratégie de l'Union pour la biodiversité à l'horizon 2020 avait donc mis l'accent sur les trois principaux défis que l'Union européenne devait encore relever pour parfaire l'efficacité de ce réseau : renforcer le réseau en mer, améliorer la gestion des sites et constituer un fonds suffisant de soutien au réseau. Par ailleurs, parmi les six objectifs définis dans la Stratégie, quatre d'entre eux présentaient des progrès insuffisants pour leur pleine réalisation d'ici 2020¹⁷ et pour les deux objectifs relatifs à l'agriculture aucun progrès significatif n'avait été relevé. Seul l'objectif 5 de lutte contre les espèces allogènes envahissantes semblait être en bonne voie d'être atteint. Le bilan de la qualité de la législation de l'UE sur la nature a eu, par la suite, pour objectif d'évaluer spécifiquement la mise en œuvre des directives « Oiseaux » et « Habitats ». Ce bilan, rendu en 2016, a évalué les directives « Oiseaux » et « Habitats » selon

¹² Il s'agit du sous-titre de la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030.

¹³ « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : Ramener la nature dans nos vies », COM(2020) 380, 20 mai 2020, p. 4.

¹⁴ « Stratégie sur la biodiversité à l'horizon 2020 », COM(2011)244, 3 mai 2011.

¹⁵ « Bilan de la qualité de la législation de l'UE sur la nature (directives « oiseaux » et « habitats ») », SWD(2016) 472 : https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf

Ce bilan avait été commenté par Charles-Hubert Born dans cette revue, il y a quelques années, nous n'y reviendrons donc que brièvement dans cette chronique. Voy. C.-H. Born, « Chronique de droit européen de la biodiversité – 2014-2015 », *RJE*, 2016/4, vol. 41, p. 745-786.

¹⁶ « Fitness check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive », SWD(2019) 439, 10 décembre 2019.

[https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/documents/Water%20Fitness%20Check%20-%20SWD\(2019\)439%20-%20web.pdf](https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/documents/Water%20Fitness%20Check%20-%20SWD(2019)439%20-%20web.pdf)

¹⁷ L'objectif 1 « Mettre pleinement en œuvre les directives « Oiseaux » et « Habitats » ; l'Objectif 2 « Préserver et rétablir les écosystèmes et leurs services ; l'Objectif 4 « Garantir l'utilisation durable des ressources de pêche et atteindre un bon état écologique ; et l'objectif 6 « Contribuer à enrayer la perte de biodiversité au niveau mondial »

cinq critères : l'efficacité, l'effectivité, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée de l'action de l'UE. Selon ce bilan, si les directives semblaient adaptées à leurs objectifs, plusieurs obstacles entravaient encore leur pleine efficacité notamment les pressions anthropiques sur les milieux et les espèces qui augmentent ; la disponibilité et le ciblage du financement et le manque d'engagement des parties prenantes. En parallèle de ce bilan, la Cour des comptes européenne a publié, en 2017, les résultats de son audit sur la mise en œuvre du réseau Natura 2000, réalisé au sein de 24 sites Natura 2000 situés dans cinq États membres dont le territoire couvre la plupart des régions biogéographiques d'Europe¹⁸. Selon le rapport de la Cour des comptes, le manque d'efficacité du réseau Natura 2000 résulterait, en premier lieu, des manquements des États, qui n'ont pas suffisamment développé la coordination entre les autorités et les parties prenantes, qui ont tardé à adopter les mesures adéquates et qui n'ont pas évalué de manière satisfaisante les projets ayant une incidence sur les sites Natura 2000. En deuxième lieu, la Cour des comptes estime elle-aussi que les fonds de l'UE n'ont pas utilisé efficacement pour soutenir le réseau Natura 2000. Enfin, elle pointe les faiblesses d'un système de suivi et de surveillance dans lequel des indicateurs spécifiques au réseau Natura 2000 ont fait notamment défaut. A la suite de ces deux bilans, l'Union européenne a donc adopté un Plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie¹⁹ qui détaillait quinze actions à mettre en œuvre entre 2017 et 2019 pour améliorer la mise en œuvre du réseau Natura 2000. Le Plan d'action a été articulé autour de quatre grandes actions déclinées en sous actions qui répondaient à la fois au bilan à mi-parcours et au rapport d'audit de la Cour des comptes. Ainsi, le Plan d'action avait pour objectif d'améliorer les lignes directrices et les connaissances et de garantir une meilleure cohérence avec des objectifs socioéconomiques plus larges ; de favoriser une appropriation politique et de renforcer le respect de la législation ; de renforcer les investissements dans le réseau Natura 2000 et d'améliorer les synergies avec les instruments de financement de l'UE ; et enfin d'améliorer la communication et la sensibilisation, de mobiliser les citoyens, les parties prenantes et les communautés. Les résultats du Plan d'action sont plutôt satisfaisants dans la mesure où 87 des 114 sous actions définies ont été réalisées et les autres sont en phase de l'être. Toutefois, le plan d'Action a pris fin en 2020 tout comme la Stratégie de l'Union nécessitant la préparation d'une nouvelle politique générale de la protection de la biodiversité.

La nouvelle stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Le 20 mai 2020, la Commission européenne dévoilait sa nouvelle Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, faisant ainsi suite à sa communication intitulée « un Pacte vert pour l'Europe » du 11 décembre 2019²⁰. La nouvelle Stratégie de l'UE s'articule autour de deux objectifs – la protection et la restauration – et de la mise en place d'un cadre institutionnel et financier favorable à la réalisation de ces objectifs. En ce qui concerne l'objectif de protection de la biodiversité, l'Union européenne entend renforcer le réseau de zones protégées notamment en l'étendant afin que les zones protégées couvrent, à l'horizon 2030, 30% de la superficie terrestre et 30% de la superficie marine de l'Union. Cette amplification ne représente qu'une augmentation de la superficie de 4% pour le réseau terrestre par rapport au réseau actuel. Pour le réseau marin, il s'agit, en revanche, d'augmenter de 17% l'étendue des zones protégées. Ainsi, le renforcement du réseau en mer demeure une priorité dans cette nouvelle stratégie dans la mesure où la stratégie précédente n'avait pas permis de remplir, de ce point de vue-là, ses objectifs. Parmi ces zones protégées, la Commission estime qu'un tiers d'entre elles doivent

¹⁸ Cour des comptes européenne, « Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000 », Rapport spécial présenté en vertu de l'article 287§4, deuxième alinéa, du TFUE, 2017, n° 1.

¹⁹ « Plan d'action pour le milieu naturel », COM(2017) 198 final, 27 avril 2017.

²⁰ « Pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final, 11 décembre 2019.

être considérées à haute valeur avérée ou potentielle en matière de biodiversité et nécessitent alors une protection stricte. Les États devront ainsi désigner des zones protégées mais aussi des zones strictement protégées supplémentaires, soit dans le cadre du réseau Natura 2000, soit dans le cadre d'un régime juridique national de protection de la biodiversité par zonage. Par ailleurs, la Commission entend, par l'augmentation de la surface des zones protégées, dessiner un réseau transeuropéen de protection de la biodiversité qui ne sera concrétisé que dans la mesure où les États mettront en place des corridors écologiques qui permettront d'assurer la connexion entre les réservoirs de biodiversité constitué par les zones protégées. Cette Stratégie repose donc, en priorité, sur l'action des États qui doivent désigner à la fois les zones protégées et créer des corridors écologiques. Toutefois, si lors de l'évaluation à mi-parcours en 2024, la Commission constate que l'Union ne parviendra pas à réaliser ses objectifs, des législations pourraient, de manière subsidiaire, être adoptées à l'échelle européenne. En ce qui concerne l'objectif de restauration, la Commission commence par rappeler que l'Union européenne dispose d'une législation satisfaisante en la matière²¹ mais dont la mise en œuvre n'est pas suffisante. Elle ambitionne donc d'adopter, d'ici 2021, des objectifs de restauration de la nature juridiquement contraignants afin d'encourager l'agriculture biologique – en inversant le déclin des pollinisateurs et en réduisant de 50% l'utilisation des pesticides – de mieux contrôler l'artificialisation des sols, de reboiser les forêts²² et de gérer rationnellement les ressources halieutiques. La Stratégie précédente avait particulièrement échoué dans ces trois domaines. La Cour des comptes européenne avait d'ailleurs rendu un rapport dans lequel elle pointait toutes les faiblesses de la Stratégie européenne dans sa coordination avec la politique agricole commune²³. Pour appuyer sa Stratégie, la Commission entend mettre en place une gouvernance globale de sa politique de protection et de restauration de la biodiversité et investir massivement pour sa réalisation. Au-delà de ces objectifs, l'approche de la Commission se révèle intéressante dans sa volonté d'adopter une démarche participative. Ainsi, la Commission propose d'une part, une révision du règlement sur l'application de la Convention d'Aarhus afin de faciliter l'accès à la justice notamment pour les ONG et d'autre part, d'entamer des négociations avec les États pour permettre aux citoyens et aux ONG un meilleur accès aux juridictions nationales. De la sorte, la nouvelle Stratégie envisage la société civile comme une vigie à qui elle offrirait les moyens d'agir. Cette Stratégie, à l'image de celle de la Convention sur la diversité biologique, se veut inclusive en associant l'ensemble des parties prenantes afin de dépasser les obstacles de mise en œuvre liés à la mauvaise coordination entre les autorités et les parties prenantes, notamment au sein des zones protégées. La nouvelle Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité est ainsi très ambitieuse comme la précédente. Reste à espérer que les obstacles qui ont freiné la pleine mise en œuvre de la précédente Stratégie seront dépassés afin que les objectifs de la nouvelle Stratégie soient atteints. Cette Stratégie répond aussi aux engagements de l'Union européenne à l'échelle internationale puisque cette dernière ambitionne de devenir le leader mondial dans le domaine de la protection de la biodiversité et intensifie donc son action extérieure dans ce domaine.

²¹ Notamment, selon la Commission, la directive « Oiseaux » (2009/147/CE), la directive « Habitats » (92/43/CEE), la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE), la directive sur les inondations (2007/60/CE) et la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE).

²² En 2013, une nouvelle « Stratégie pour les forêts et le secteur forestier » avait été adoptée par la Commission. Lors de l'évaluation de sa mise en œuvre à mi-parcours en 2018, la Commission indiquait que les objectifs de la Stratégie étaient sur la voie d'être atteints dans la mesure où 30 % des mesures étaient entièrement mises en œuvre, d'autres ne l'étaient encore que partiellement mais 45 % d'entre elles étaient des actions en cours. Enfin, seules 10 % des activités n'avaient pas encore commencé. En 2019, le Conseil appelait la Commission à intensifier l'action de l'UE dans ce domaine.

²³ Cour des comptes européenne, « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », Rapport spécial, 2020, n° 13.

II – L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE POUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE (2019-2020)

Dans sa nouvelle stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, la Commission européenne estime que l'Union européenne se doit de relever le niveau d'ambition et d'engagement à l'échelle internationale par le biais du Cadre mondial pour l'après 2020 mais aussi et surtout par des actions extérieures dans les domaines notamment de la protection de la biodiversité marine et du commerce international des espèces sauvages de faune et de flore.

Biodiversité marine – A l'échelle internationale, plusieurs négociations relatives à la protection de la biodiversité marine se déroulent en parallèle dans des enceintes différentes. L'Union européenne participe activement à l'ensemble des négociations afin de relever le niveau d'ambition des textes en préparation mais sa position est parfois ambivalente. Le premier texte actuellement en négociation, sous les auspices des Nations Unies, est 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. La partie III de l'avant-projet du texte est fondamentale dans la perspective de la réalisation des objectifs du Cadre mondial de la biodiversité pour l'après 2020 ainsi que de la Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. En effet, cette partie est dédiée à la mise en place d'aires marines protégées en haute mer. Or, la cible 2 du Cadre mondial de la biodiversité pour l'après 2020 pose un objectif de conservation par zone de la biodiversité d'au moins 30% de la planète. Dans ce cadre, l'Union européenne, selon la communication de la Commission²⁴, entend de nouveau proposer dans le cadre de la Commission de la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, la désignation de trois vastes zones marines protégées dans l'océan Austral. Toutefois, lors de la trente-huitième réunion de la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, en 2019, les propositions d'établissement de ces trois nouvelles aires marines protégées – dans l'Antarctique de l'Est, la mer de Weddell et l'ouest de la péninsule antarctique – ont été bloquées pour la huitième année consécutive par la Chine et la Russie. Par ailleurs, l'Union européenne plaide pour une consécration dans le texte du principe de précaution. Cependant, à l'heure actuelle, le Japon, la République de Corée et les États-Unis veulent s'en tenir à l'expression « approche de précaution ». Les résistances nationales pour une meilleure protection de la biodiversité marine sont donc encore très importantes et l'Union européenne elle-même joue parfois un double jeu. L'Union européenne participe, en effet, aux négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en vue de l'adoption d'un Accord sur les subventions à la pêche qui permettrait de réaliser l'Objectif 14.6 de développement durable à l'horizon 2030 qui vise « d'ici à 2020, [à] interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles (...) ». Lors de la Conférence ministérielle tenue à Buenos Aires en 2017, les États ont convenu de continuer à participer de manière constructive aux négociations sur les subventions à la pêche, en vue d'adopter, pour la douzième Conférence ministérielle, un accord. Alors que l'échéance approche, les États négocient actuellement sur un projet de texte que les récentes positions de l'Union européenne pourraient remettre en question. Si dans sa Stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, la Commission réaffirme que l'Union européenne « luttera contre la surpêche, notamment dans le cadre des négociations engagées au sein de l'OMC en vue de la conclusion d'un accord mondial

²⁴ « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : Ramener la nature dans nos vies », COM (2020) 380 Final, 20 mai 2020.

interdisant les subventions néfastes en faveur du secteur de la pêche », dans le même temps, le Parlement européen entend de nouveau autoriser des subventions à la pêche qui pourraient augmenter la capacité de pêche de l'Union européenne. En effet, le 4 avril 2019, le Parlement européen, lors de sa première lecture de la proposition de règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche²⁵, a proposé l'ajout à l'article 29 du règlement d'une disposition permettant d'allouer des subventions pour la construction ou l'acquisition de nouveaux navires. Or, malgré le renouvellement du Parlement européen, la Commission de la pêche a voté le 11 novembre 2019, à six voix contre deux abstentions, la poursuite du processus législatif sur le texte non remanié ouvrant ainsi la porte à une réintroduction de subventions à la pêche néfastes pour le milieu marin. Même si le trilogue institutionnel sur le texte débute à peine, l'Union européenne semble néanmoins rebrousser chemin par rapport à sa position à l'échelle internationale. Reste à voir quel retentissement cette prise de position délicate de l'Union en interne aura sur les négociations internationales au sein de l'OMC.

Commerce international des espèces de faune et de flore sauvages – Le 8 juillet 2015, l'Union européenne devenait la 181^{ème} partie à la Convention internationale sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). En 2016, l'Union européenne avait adopté un Plan d'action contre le trafic d'espèces sauvages allant de 2016 à 2020²⁶ dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours en 2018. La première priorité du plan d'action était de prévenir le trafic des espèces sauvages et de lutter contre les causes profondes de ce phénomène. Une des causes profondes de ce phénomène, identifié par l'Union européenne, est l'importance de la demande de produits illicites issus des espèces sauvages et l'augmentation du commerce d'animaux de compagnie exotiques. L'Union européenne a obtenu des résultats satisfaisants dans la mise en œuvre de cette première priorité en renforçant notamment les campagnes de sensibilisation aussi bien auprès du public qu'auprès des entreprises et en coopérant avec les parties prenantes, notamment les associations. Par ailleurs, lors de la dernière conférence des Parties à la CITES (CdP18) qui s'est tenue en 2019, l'Union européenne a soutenu les propositions d'amendements des annexes concernant différentes espèces de reptiles et d'amphibiens, en particulier différentes espèces de geckos et de tritons qui sont importés au sein de l'Union européenne. Elle a, par ailleurs, été très active durant cette Conférence des Parties sur la question du commerce de l'ivoire. En 2017, La Commission avait recommandé aux États membres de cesser de délivrer des documents d'exportation pour l'ivoire brut sauf à des fins pédagogiques, scientifiques ou répressives. Or, lors de la CdP18 de la CITES, deux propositions visaient à assouplir l'interdiction du commerce international de l'ivoire²⁷. L'Union européenne s'est fermement opposé à ces deux propositions alors même qu'elle n'a toujours pas, de son côté, mis fin à son marché intérieur de l'ivoire utilisé par les braconniers pour écouler illégalement leurs produits²⁸. De plus, si la nouvelle Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon

²⁵ « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant le règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil », COM(2018) 390, 12 juin 2018.

²⁶ « Plan d'action contre le trafic d'espèces sauvages », COM(2016) 87, 26 février 2016.

²⁷ Ces propositions avaient été déposées par le Botswana, la Namibie, le Zimbabwe, l'Afrique du Sud et la Zambie.

²⁸ Selon le document d'orientation de la Commission européenne de 2017 : « Le commerce intra-UE et la réexportation d'ivoire à des fins commerciales sont autorisés dans les conditions suivantes :

- Le commerce intra-UE est autorisé pour les articles en ivoire importés dans l'Union européenne avant que l'espèce d'éléphant ne soit inscrite à l'annexe I de la CITES (18 janvier 1990 pour l'éléphant d'Afrique et 1er juillet 1975 pour l'éléphant d'Asie). Le commerce intra-UE n'est autorisé qu'à condition qu'un certificat ait été délivré à cet effet par l'État membre de l'Union européenne compétent, sauf dans le cas des « spécimens travaillés » acquis avant le 3 mars 1947, qui peuvent être échangés dans l'Union européenne sans certificat ;

2030 prévoit un durcissement des règles applicables au commerce de l'ivoire dans l'UE, à aucun moment elle n'évoque la possibilité de mettre fin au commerce intra-UE de l'ivoire. Là encore, un manque de cohérence entre les actions internes et extérieures de l'Union européenne surgit. En revanche, en ce qui concerne la deuxième et la troisième priorités de son plan d'action, consacrées respectivement à la mise en œuvre des règles existantes et la lutte contre la criminalité d'une part, et au renforcement du partenariat mondial entre les pays d'origine, les pays de destination et les pays de transit d'autre part, l'Union européenne a tenu ses promesses et entend renforcer son action. La Commission européenne a notamment annoncé dans sa nouvelle Stratégie en faveur de la biodiversité « la possibilité de réviser la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, notamment en élargissant son champ d'application et en introduisant des dispositions spécifiques concernant les types et les niveaux des sanctions pénales ». Lors de la CdP18 de la CITES, l'Union européenne avait d'ailleurs plaidé pour un renforcement des mécanismes de suivi avec la mise en place d'un calendrier clair et éventuellement de sanctions commerciales en cas de violation répétées des règles de la CITES. Selon l'Union, « cela revêt une importance particulière pour la lutte contre le braconnage et le trafic touchant les éléphants, les rhinocéros, les grands félins d'Asie, le bois de rose et les pangolins »²⁹. Ironie du sort, soupçonné d'être à l'origine de la transmission de la COVID19 à l'Homme, le pangolin fait aujourd'hui l'objet d'un braconnage intense en représailles, alors même qu'il avait déjà été qualifié d'animal victime du plus grand trafic planétaire par l'ancien Secrétaire général de la CITES, John Scanlon.

Pour « Ramener la nature dans nos vies », l'Union européenne devra ainsi arpenter un chemin escarpé et exposé aux résistances nationales des États extérieurs mais aussi et surtout à celles de ses propres États membres.

* *
*
*
*

- La réexportation depuis l'Union européenne est autorisée pour les spécimens d'ivoire acquis avant la date à laquelle la CITES leur est devenue applicable, à savoir le 26 février 1976 pour les éléphants d'Afrique et le 1er juillet 1975 pour les éléphants d'Asie.

Communication de la Commission, Document d'orientation, « Régime de l'Union européenne réglementant le commerce intra-UE et la réexportation d'ivoire », *JOUE*, 17 mai 2017, C154/4

²⁹ Annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la dix-huitième session de la Conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CdP 18), COM(2019) 146, 21 mars 2019.