

UNIVERSITÉ PARIS NANTERRE

UFR Droit Sciences Politiques

200 avenue de la République

92001 Nanterre Cedex

Mémoire de fin d'études

Master 2 Bilingue Droit Français/Droits étrangers

Parcours Common Law

Droit de l'environnement

Gabrielle Aubert

**LE DÉVELOPPEMENT D'UN DROIT PROTECTEUR DE
L'ENVIRONNEMENT MARIN PAR LE BIAIS DES AIRES MARINES
PROTÉGÉES**

Sous la direction de :

Madame Sophie Grosbon, Maîtresse de Conférence

Responsables universitaires :

Madame Katrin Deckert, Maîtresse de Conférence

Monsieur Simon Taylor, Maître de Conférence

Année universitaire :

2019-2020

Sommaire

<i>Sommaire</i>	2
<i>Introduction</i>	3
I- Les fondements juridiques d'un droit protecteur de l'environnement marin fragmenté	9
A- La place des AMP dans les différents ordres juridiques	10
B- La fragmentation du régime juridique de la protection de l'environnement marin .	34
II- La nécessité d'adopter un accord instaurant un régime juridique universel de protection de l'environnement marin	40
A- L'approche écosystémique comme clé de voûte du régime juridique des AMP	40
B- La négociation d'un instrument international juridiquement contraignant de protection de la biodiversité marine	49
<i>Conclusion</i>	55
<i>Annexes</i>	55
<i>Synthèse</i>	62
<i>Bibliographie</i>	79
<i>Table des sigles et abréviations</i>	88
<i>Table des matières</i>	89

Introduction

Le 24 septembre 2019, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a rendu un rapport sur les océans et les zones glacées.¹ Le rapport passe en revue les effets catastrophiques du réchauffement climatique sur les océans et les banquises et glaciers, et son introduction rappelle le rôle fondamental que jouent les océans pour les Hommes et pour la planète. En effet, l'océan représente 97% de l'eau présente sur Terre et couvre 71% de sa surface.² L'océan joue un rôle primordial dans le système climatique car il capte 30% de nos émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Il fournit également à l'humanité des services extrêmement précieux : le rapport rappelle que ceux-ci « comprennent l'approvisionnement en nourriture et en eau, les énergies renouvelables et les avantages pour la santé et le bien-être, les valeurs culturelles, le tourisme, le commerce et le transport ». ³ Le patrimoine océanique pourrait être évalué à 24 000 milliards de dollars, selon l'organisation non gouvernementale (ONG) World Wildlife Fund (WWF).⁴ Au-delà d'une estimation économique de sa valeur, l'océan abrite des écosystèmes et des espèces uniques et fait partie de notre patrimoine.

Quelles sont alors les menaces qui pèsent sur les océans ? Les océans sont grandement menacés par le réchauffement climatique qui mène au réchauffement de la température des eaux, à leur acidification et à la perte de glaciers. La modification des habitats marins constitue une grande menace pour de nombreuses espèces animales et contribue grandement à la perte de biodiversité constatée depuis plusieurs décennies. La pollution terrestre, plastique et par hydrocarbures est également une grande menace pour les océans. D'autres menaces incluent les activités extractives (pétrole et gaz), la surpêche et le tourisme.⁵

Au niveau juridique, le traité régissant le droit de la mer s'intitule la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM), et a été signée le 10 décembre 1982 et est entré

¹ IPCC, « Summary for Policymakers. In: IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate » H.O. Pörtner et al. (dir.), In press. 2019.

² *Ibid* p. 5.

³ *Ibid* (traduction de l'auteure).

⁴ WWF, Communiqué de presse, « Estimée à près de 24 000 milliards de dollars, la richesse océanique fond néanmoins à vive allure », 23 avril 2015.

⁵ WWF, Rapport « Planète Vivante – Océans, espaces, habitats et bien-être humain », 2015.

en vigueur le 16 novembre 1994. Surnommée la « Constitution pour les océans »⁶, elle fixe un large cadre juridique régissant les droits et responsabilités des États, et introduit des notions nouvelles de juridictions, telles que la zone économique exclusive (ZEE) qui se situe à 200 miles marins à partir de la ligne de base dans laquelle l'État détient des droits d'exploration et d'exploitation.⁷ La CNUDM contient des dispositions très générales concernant la protection de l'environnement marin dans sa Partie XII : l'article 192 dispose que les États ont l'obligation de préserver et de protéger le milieu marin. Cette disposition est fondamentale car elle est le fondement juridique d'un droit qui se voudrait protecteur de l'environnement marin. De plus, la portée géographique de cette disposition est illimitée : l'obligation de préservation et de protection de l'environnement marin est valable dans toutes les zones océaniques, autant dans les zones sous juridictions d'un État qu'en haute mer.

Malgré ce fondement juridique important, il est difficile de définir juridiquement un éventuel « droit protecteur de l'environnement marin ». La CNUDM ne contient que quelques provisions visant à protéger l'environnement marin, et celles-ci sont trop larges pour qu'elles soient appliquées de manière efficace par les États. Bien heureusement, d'autres instruments internationaux portent sur la protection de l'environnement marin, et plus particulièrement la protection de la biodiversité marine et vont contribuer à renforcer le régime de protection de l'environnement marin. La Convention sur la Diversité Biologique (CDB), signée le 5 juin 1992 et entrée en vigueur le 29 décembre 1993, applique son cadre juridique aux activités en milieu marin, conformément aux dispositions de la CNUDM.⁸ L'importance de la CDB repose sur le fait qu'elle constitue « la seule convention appréhendant la biodiversité de manière globale sur un plan interspécifique, infraspécifique et écosystémique »⁹. De nombreuses conventions internationales portent sur la protection d'espèces marines (comme par exemple la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, signée le 2 décembre 1946 et entrée en vigueur le 10 novembre 1948 ; la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage ou Convention de Bonn, signée le 6 novembre 1979 et entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1983) et s'ajoutent donc aux responsabilités qui incombent aux États en matière de protection de l'environnement marin.

⁶ B. Guilloux et K. Zakovska, « Développements récents du droit international relatif à la biodiversité marine », *Vertigo*, Décembre 2004, Volume 5 Numéro 3, p. 3.

⁷ Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, article 55.

⁸ Convention sur la Diversité Biologique, article 22 al 2.

⁹ B. Guilloux et K. Zakovska, *op cit.*, p. 3.

En termes de définition, il est intéressant de noter une différence entre « l'environnement marin » visé par la CNUDM et la « biodiversité marine » qu'entend conserver la CDB. La CNUDM ne donne pas de définition de l'environnement marin alors que la CDB, au contraire, définit la notion de « diversité biodiversité » : elle est définie comme « la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ». ¹⁰ La biodiversité est donc une notion dynamique qui prend en compte quatre facteurs : les espèces, les écosystèmes, la diversité génétique et leur interaction. ¹¹ C'est une notion plus complexe que celle d'environnement, mais les deux notions seront utilisées dans ce mémoire car elles sont toutes deux pertinentes.

Cependant, ces différentes conventions font état d'un régime fragmenté qui n'est pas favorable à la protection des océans. En effet, cette fragmentation se traduit juridiquement par « la prolifération de normes de sources et portée variables dans un contexte marqué par l'absence de mécanismes de coordination obligatoires ». ¹² Cette fragmentation de la gouvernance océanique ¹³ et plus spécifiquement du droit protecteur de l'environnement marin est problématique car le cadre actuel souffre d'une profonde inefficacité, d'une absence de coopération internationale et d'un manque de mise en œuvre des mesures existantes.

Une solution particulière a émergé récemment et fait l'objet d'un engouement international au niveau politique et juridique. Elle se fonde sur une technique bien connue en droit de la protection de la nature et repose traditionnellement sur deux piliers, à savoir d'une part, la désignation de zones protégées et d'autre part, la protection des espèces. ¹⁴ Dans l'espace marin, cette technique de protection se traduit par la désignation d'Aires Marines Protégées (AMP). Les AMP sont considérées comme des outils clés pour conserver les habitats importants, favoriser la reconstitution des espèces surexploitées et menacées, y compris les stocks de poissons épuisés, et promouvoir l'utilisation durable des ressources marines vivantes.

¹⁰ Convention sur la diversité biologique, article 2.

¹¹ A. García-Ureta, *op cit.*, p. 465.

¹² A. Flavia Barros Platiau et S. Maljean-Dubois « La gouvernance globale de la haute mer » in *Les politiques de biodiversité*, D. Compagnon et al., Presses de Sciences Po 2017, p. 52.

¹³ La gouvernance océanique, ou gouvernance internationale des océans, consiste à « gérer et exploiter les océans du globe et leurs ressources de manière à les maintenir sains, productifs, sûrs, sécurisés et résilients » Commission Européenne, « Gouvernance internationale des océans : un agenda pour l'avenir de nos océans ».

¹⁴ A. García-Ureta, « Nature Conservation », in *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law* (ed. by E. Lees and J.E. Viñuales), Juillet 2019.

Elles sont devenues un élément central de toutes les stratégies de conservation de la biodiversité marine aux niveaux mondial, régional et national.¹⁵

Les AMP ne bénéficient pas d'une définition juridique au niveau international, mais de nombreux éléments communs de définition peuvent être retenus et sont utiles dans la compréhension de cet outil. L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), l'une des principales ONG consacrées à la protection de la nature, travaille depuis 2008 sur la définition et la création d'un cadre commun aux AMP. Elle les définit dans son « Guide pour les AMP » comme « un espace géographique clairement défini, reconnu, spécialisé et géré par des moyens légaux ou d'autres moyens efficaces, visant à assurer la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques et valeurs culturelles qui y sont associés ».¹⁶ Les AMP sont donc un outil parmi d'autres permettant d'assurer la conservation des écosystèmes présents dans la zone protégée. C'est une technique qui permet de répondre à l'Objectif 11 des Objectifs d'Aichi adoptés à la Conférence des Parties (COP) de la CDB en 2010 de protéger 10% des zones terrestres et côtières en 2020. Actuellement, il existe un millier d'AMP à travers le monde, couvrant près de 4% de la surface des océans.¹⁷ Cependant, ces chiffres peuvent être trompeurs car en réalité, seulement 1,44% relèvent de protection forte, c'est-à-dire une protection intégrée ou haute interdisant les extractions selon un niveau de classification établi par l'UICN. La France dernièrement a également suivi cette tendance et le Président Emmanuel Macron a annoncé que d'ici 2022, 30% des habitats terrestres et marins seraient protégés.

La désignation d'AMP présente certaines spécificités par rapport à la désignation d'aires protégées en milieu terrestre, qui peuvent d'ailleurs expliquer pourquoi la protection est moins forte et étendue en milieu marin qu'en milieu terrestre. Tout d'abord, les écosystèmes marins comprennent des équilibres complexes et interconnectés que l'on commence récemment à découvrir et à comprendre.¹⁸ Le droit doit alors faire face à un manque de connaissances sur l'environnement marin¹⁹ dans un contexte d'urgence écologique qui demande une réponse

¹⁵ V. Franck, « Marine Habitat Protection through the Establishment and Management of Marine Protected Areas (MPAs) » in *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea*, Brill, Janvier 2007, pp. 331.

¹⁶ UICN CMAP, 2018, « Application des normes mondiales de conservation de l'UICN aux aires marines protégées (AMPs) » *Mener des actions de conservation efficaces grâce aux AMP pour la santé de l'océan et le développement durable*, Gland, Suisse, p. 2.

¹⁷ MedPan, « Coup de projecteur sur les zones de protection forte », MedPAN & ONU Environnement – PAM – CAR/ASP, Juillet 2019, accessible à l'adresse https://medpan.org/fr/coup-de-projecteur-sur-les-zones-de-protection-forte-dans-les-aires-marines-protégees/#_ftn1.

¹⁸ B. Guilloux et K. Zakovska, *op cit.*, p. 2.

¹⁹ *Ibid.*

rapide et coordonnée. De plus, les zones de juridictions déterminées par la CNUDM laissent un grand « vide » juridique qu'est la haute mer en matière de protection de l'environnement marin. Certes les dispositions de la Convention offrent des libertés de circulation, de pêche et de recherches scientifiques (entre autres) à l'article 87, mais celles-ci ne sont limitées que dans la mesure où elles ne doivent pas être exercées contre les intérêts et les libertés des autres États et en respectant l'article 192 de la même Convention. Il n'existe aucune disposition plus précise sur les zones marines situées au-delà des juridictions nationales (ZAJN). Cela signifie donc que les États vont pouvoir profiter de cet espace sans restriction et sans sanctions, et ne seront pas incités à désigner des aires de protection qui porteraient atteinte à leurs intérêts économiques.

Pour résoudre ce problème et aider les États à désigner des AMP, il est nécessaire qu'un cadre juridique global soit créé pour définir les AMP, définir une liste de critères pour leur désignation, et accompagner le processus. De manière plus générale, la gouvernance océanique doit être réformée et améliorée à travers l'adoption de l'approche écosystémique dans toutes les décisions et activités ayant un impact sur l'environnement.

Cette réforme a été proposée par le Groupe de travail chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale²⁰ (Groupe de travail ZAJN), créée en 2004 à l'issue d'un rapport rendu à l'Assemblée Générale des Nations Unies (ONU) par le Processus consultatif des Nations Unies sur les océans et le droit de la mer.²¹ Depuis, le Groupe de travail ZAJN s'est rencontré cinq fois et s'est concentré sur certains thèmes principaux, à savoir l'importance fondamentale de fonder les décisions relatives aux activités dans les ZAJN sur des approches de précaution et des approches fondées sur les écosystèmes (ou approches écosystémiques).²² En effet, le Groupe de travail a rappelé l'importance de mieux comprendre « le rôle fonctionnel joué par les écosystèmes marins vulnérables et les relations

²⁰ Nom complet : « Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale ».

²¹ Assemblée Générale des Nations Unies, *Rapport sur les travaux du Processus consultatif des Nations Unies ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer*, UN Doc A/59/122 (1^{er} juillet 2004), accessible à l'adresse <http://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/59/122>.

²² Assemblée Générale des Nations Unies, *Lettre datée du 15 mai 2008, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Coprésidents du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale*, UN Doc 1/63/79 (16 mai 2008), accessible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/344/17/PDF/N0834417.pdf?OpenElement>.

d'interdépendance entre les différents écosystèmes ». ²³ Il reconnaît que des efforts plus importants sont nécessaires afin de protéger et d'exploiter durablement la biodiversité marine dans les ZAJN, tout en respectant les dispositions de la CNUDM. ²⁴ C'est pour cela qu'à l'issue de la résolution 69/292 du 29 juin 2015 ²⁵, l'Assemblée Générale de l'ONU a pris la décision de faire adopter la recommandation du Groupe de travail ZAJN d'élaborer un instrument juridique contraignant se rapportant à la CNUDM et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des ZAJN. Cet instrument est toujours en cours de négociation et devrait être adopté prochainement. Sa portée peut être fondamentale pour l'avenir des océans et de la gouvernance océanique si l'accord permet d'imposer juridiquement l'obligation d'adopter une approche écosystémique afin de protéger la biodiversité marine. L'objectif de cet accord est également de créer un cadre juridique pour les AMP, afin de développer un réseau écologiquement représentatif d'AMP, géré efficacement et connecté en haute mer.

Si le droit international en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité marine est fragmenté, de nombreuses initiatives aux niveaux régional et national ont été prises et peuvent fournir des éléments intéressants en matière de désignation d'AMP. L'approche comparée du sujet est donc un outil bénéfique pour analyser et critiquer le droit positif à différents niveaux, pour dégager une solution plus générale qui pourrait avoir vocation à s'appliquer aux océans et aux ZAJN en particulier.

En quoi la création d'un régime juridique universel pour l'adoption d'Aires Marines Protégées ayant pour clé de voûte une approche écosystémique a le potentiel de concrétiser l'existence d'un droit protecteur de l'environnement marin ?

Tout d'abord, nous étudierons dans une première partie les fondements juridiques du droit protecteur de l'environnement marin et de la biodiversité marine en étudiant ces fondements en droit international, au niveau régional à travers des exemples concrets (en

²³ *Ibid* para 5.

²⁴ *Ibid* para 6.

²⁵ Résolution 69/292 de l'Assemblée Générale, *Élaboration d'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*, A/RES/69/292 (19 juin 2015), accessible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/187/56/PDF/N1518756.pdf?OpenElement>.

Antarctique, en Méditerranée et en Atlantique Nord-Est) et enfin en droit national en prenant l'exemple du droit français. Nous remarquerons que c'est un droit très fragmenté et peu efficace en raison du manque de coordination et de coopération à l'échelle internationale et des inégalités entre les systèmes internationaux, régionaux et nationaux (I).

Puis, dans une seconde partie, nous étudierons les solutions qui sont actuellement négociées au niveau international, à savoir un nouvel accord se rapportant à la CNUDM et visant à la conservation et l'utilisation de la biodiversité marine dans les ZAJN. Nous expliquerons comment cet accord, s'il adopte les fondements nécessaires, peut servir de régime juridique universel ayant comme clé de voûte l'approche écosystémique pour faire face aux problèmes de gouvernance dans les océans et prévenir des dommages environnementaux irréversibles (II).

I- Les fondements juridiques d'un droit protecteur de l'environnement marin fragmenté

Afin de pouvoir s'interroger sur l'existence même d'un droit protecteur de l'environnement marin, il faut analyser en profondeur le droit positif en la matière qui pourrait lui servir de fondement. Cela implique d'explorer les fondements juridiques du droit qui recouvre la protection de l'environnement marin. Cette protection a été déclinée sous la forme de la désignation d'AMP suite à l'adoption de l'Objectif 11 d'Aichi de protéger 10% des territoires marins et terrestres de la planète d'ici 2020. C'est une technique récente qui a déjà fait ses preuves, mais qui fait face à de nombreux obstacles politiques et institutionnels. Dans un premier temps, nous analyserons les fondements juridiques de la protection de l'environnement marin et des AMP dans les différents ordres juridiques (A-), puis dans une seconde partie nous aborderons le problème de la fragmentation du régime juridique et de la gouvernance océanique qui marque profondément la coopération internationale et donc la protection de l'environnement marin (B-).

A- La place des AMP dans les différents ordres juridiques

La question de la protection de l'environnement marin est une question complexe car elle fait face à des problématiques juridictionnelles et institutionnelles inédites. La désignation d'AMP est un outil fondamental de protection qui n'est cependant pas nécessairement encadré au niveau juridique. Il est intéressant de se pencher sur l'approche adoptée dans les différents niveaux et ordres juridiques en matière de protection de l'environnement en général et dans la désignation des AMP. Pour cela, nous analyserons le droit positif en droit international dans un premier temps afin de déterminer les fondations du droit protecteur de l'environnement marin (1-), avant de se pencher sur l'approche au niveau régional en prenant trois exemples concrets de modèles de protection et de désignation d'AMP, à savoir la protection de l'environnement marin en Antarctique, en Méditerranée et en Atlantique Nord-Est (2-). Enfin, nous analyserons l'approche nationale en prenant l'exemple du droit français, car c'est un droit qui a dû faire face à des grandes problématiques de protection en raison de sa très large ZEE (3-).

1- La protection de l'environnement marin en droit international

Le droit de la mer et l'adoption de la CNUDM en 1982 ont marqué le régime de protection de l'environnement marin en ouvrant la voie à cette protection (a), mais cette protection trop générale n'était pas suffisante et a été grandement complétée par les travaux de la COP de la CDB qui ont notamment démocratisé le concept des AMP en droit international (b). Cette approche générale est grandement complétée par la protection sectorielle d'une multitude d'instruments (c), bien qu'aucun de ceux-ci ne crée de cadre général à la désignation d'AMP ou d'un droit protecteur de l'environnement marin en général.

a) Le fondement essentiel de la Partie XII de la CNUDM

En 1987, le rapport Brundtland²⁶ qualifiait la ratification de la CNUDM comme « la première et la plus importante initiative que les États peuvent prendre dans l'intérêt des océans ». ²⁷ Sa ratification a effectivement ouvert la voie à la protection de l'environnement marin, mais de manière très limitée. En effet, le droit international de la protection de

²⁶ Aussi nommé « Notre avenir à tous », ce rapport est surtout connu pour avoir utilisé pour la première fois la notion de développement durable.

²⁷ *Rapport de la commission mondiale sur l'environnement et le développement*, UN Doc : A/RES/42/187 (11 décembre 1987), Chapitre 10, para. 55.

l'environnement ne bénéficie pas d'un régime juridique universel dans lequel figurent les règles et les responsabilités qui incombent aux États en matière d'environnement. Il bénéficie cependant d'un fondement juridique important figurant à la Partie XII de la CNUDM et à l'article 192 plus précisément. Comme nous l'avons dit, cet article impose une obligation de protection et de préservation de l'environnement marin aux États.

Qu'implique cette obligation ? Tout d'abord, sa portée géographique est illimitée car la disposition s'applique à tout le milieu marin, mais son application sera différente en fonction de la zone. En effet, au sein des zones relevant de la juridiction nationale, l'État côtier a la compétence de contrôler les activités qui pourraient avoir un impact néfaste sur l'environnement marin. En haute mer cependant, le régime juridique est caractérisé par le libre accès des États. Il n'existe pas d'organisation internationale dont le but est de superviser la protection de l'environnement marin dans les eaux internationales. Une certaine compétence est cependant dévolue à l'Autorité internationale des fonds marins, dont la mission est de gérer l'exploration et l'exploitation des ressources minérales de la zone internationale des fonds marins (la « Zone ») située au-delà des limites de la juridiction nationale.²⁸ En vertu de l'article 145 de la CNUDM, les États doivent prendre les mesures nécessaires pour « protéger efficacement le milieu marin » des effets nocifs que les activités pourraient avoir dans la Zone.

En ce qui concerne le champ matériel des dispositions de la Partie XII, celles-ci semblent se concentrer principalement sur la pollution. En effet, l'article 193 paragraphe 3 de la Convention dispose que « les mesures prises en application de la présente Convention doivent viser toutes les sources de pollution du milieu marin ». Cela n'est pas surprenant car la Convention a été signée en 1982, et les préoccupations environnementales ont beaucoup évolué depuis. L'article 194 paragraphe 5 vise quant à lui les mesures à prendre en matière de « protection des écosystèmes rares ou délicats et l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction ». Cette disposition est importante car elle sert de fondement juridique aux futurs instruments internationaux protégeant des habitats ou des espèces marines, comme par exemple les accords désignant des AMP.²⁹

²⁸ Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, Partie XI.

²⁹ M.A. Hermitte et al., « La convention sur la diversité biologique a quinze ans » in: *Annuaire français de droit international*, Volume 52, 2006, p. 362-3.

En ce qui concerne la désignation d'AMP, la Convention est muette à ce sujet. Cette technique de protection n'existait pas encore à l'époque de l'adoption de la Convention et il faudra attendre les discussions de la Conférence de Rio en 1992 pour que l'on commence à traiter de ce sujet. La CNUDM peut même agir comme un obstacle à la désignation d'AMP en haute mer car celle-ci pourrait être contraire à la liberté de navigation prévue par la Convention.³⁰ Par ailleurs, en cas de conflit entre deux conventions, le droit de la CNUDM prime sur les autres conventions en matière de protection et de préservation de l'environnement marin³¹ et cette disposition est respectée et reprise dans toutes les autres conventions qui pourraient entrer en conflit avec la CNUDM.³² Cela signifie donc que tout régime juridique qui aurait vocation à encadrer les AMP en zones relevant des juridictions nationales ou en ZAJN devra être fondé sur la CNUDM et respecter ses dispositions.

La CNUDM a permis de faire un grand pas en avant en matière de protection de l'environnement, notamment dans le domaine de la pollution marine, en tant que première réponse véritablement mondiale au problème.³³ Cependant, certaines considérations sont obsolètes et incompatibles avec la protection de l'environnement. Par exemple la liberté de pêche était fondée sur l'idée que les ressources halieutiques étaient illimitées et nous savons aujourd'hui que ce n'est pas le cas et que ces ressources sont grandement menacées. Le droit de la mer sous la forme de la CNUDM offre donc un fondement important mais largement insuffisant qui a été complété plus tard par d'autres instruments de protection de l'environnement marin.

b) L'apport crucial de la CDB

La CDB vise à la conservation et l'utilisation de la diversité biologique et le partage équitable des ressources. Comme nous l'avons dit précédemment, son champ d'application concerne la biodiversité marine, et ses dispositions sont pertinentes. La CDB adopte cependant une approche utilitariste qui vise plus à favoriser l'utilisation des ressources plutôt que leur simple conservation. En effet, une large marge de manœuvre est laissée aux États par les

³⁰ Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, article 87.

³¹ *Ibid*, article 237.

³² Voir, par exemple, la Convention sur la diversité biologique, article 22.2.2. qui dispose : « Les Parties contractantes appliquent la présente Convention, en ce qui concerne le milieu marin, conformément aux droits et obligations des États découlant du droit de la mer. »

³³ J. Mossop, « Can we make the oceans greener ? The successes and failures of UNCLOS as an environmental treaty » *Victoria University of Wellington Law Review*, 2018, Volume 49 Numéro 4, pp. 578.

dispositions de la Convention qui leur permette de prendre des mesures « dans la mesure du possible et tel qu'il conviendra ».³⁴

Au-delà du texte de la Convention et de sa portée utilitariste, les travaux de la COP de la CDB ont été cruciaux dans le développement de la protection juridique de la biodiversité marine. En 1995, les États Parties se réunissant à Djakarta ont reconnu l'importance des océans pour la survie de l'humanité et adoptèrent la Décision II/10 relative à « la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière », appelée plus tard « Mandat de Jakarta ». Cette décision fut prise sous l'impulsion d'une recommandation d'un organe de la CDB qui insistait sur l'importance d'adopter des « aires marines protégées », bien que cette notion soit très récente et peu consensuelle à l'époque.³⁵ L'idée était alors d'étendre l'établissement de mesures de conservation *in situ*, prévues par l'article 8 de la CDB, au milieu marin sous la forme d'AMP. Une décision prise en 1998 précisa cette impulsion avec l'adoption de principes fondamentaux comme l'approche par écosystème, et le principe de précaution.³⁶ De plus, la décision insiste sur des thématiques propres au milieu marin, dont font partie les aires marines et côtières protégées. L'objectif est de mettre en place des activités de recherche et de surveillance et de mettre au point des critères pour la création de zones marines et côtières protégées et leur gestion.³⁷

Depuis, les COP de la CDB ont continué à s'intéresser aux AMP car elles représentent « [l'] un des outils essentiels pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière ».³⁸ Au fil des COP, une sorte de cadre propice à la désignation d'AMP a été dégagé, mais les décisions incitent surtout à créer un réseau d'AMP à travers une coopération au niveau régional.³⁹

La question des AMP devient plus épineuse lorsqu'elle concerne la haute mer. C'est précisément ce sujet que la COP de la CDB a abordé en se fixant l'objectif de « renforcer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans les aires marines ne relevant d'aucune juridiction nationale ».⁴⁰ La COP de la CDB n'étant pas compétente pour aborder ce

³⁴ Convention sur la diversité biologique, voir par exemple article 7 à 11.

³⁵ M.A. Hermitte et al., *op cit.*, p. 364.

³⁶ CDB, *Décision IV/5 sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine et côtière*.

³⁷ *Ibid*, para C.3.1. et C.3.2.

³⁸ CDB, *Décision VII/5 sur la diversité biologique marine et côtière*, para 12 et 16.

³⁹ *Ibid*.

⁴⁰ *Ibid*, para 3.2.

sujet, un travail de coopération a été engagé avec le secrétariat de la CNUDM et d'autres parties prenantes.

Pour conclure, le texte de la CDB n'incite pas les États à prendre des mesures de protection de l'environnement marin de manière très spécifique, mais l'engagement de la COP depuis 1995 est crucial en la matière, et surtout en ce qui concerne le régime des AMP. En encourageant la désignation de zones spécifiques où seraient protégées des écosystèmes fragiles, la COP de la CDB a entamé un travail de démocratisation des AMP qui s'est poursuivi jusqu'à ce qu'elle aborde la question des AMP en ZAJN.

c) L'utilité de la protection sectorielle

Les deux grands accords internationaux mentionnés en matière de protection de l'environnement marin ne sont pas suffisants à protéger tous les habitats et les espèces marines menacés. C'est pour cela que des accords sectoriels de protection ont été adoptés dans le but de cibler une espèce ou un habitat spécifique et de favoriser la coopération des États dans la mise en place de mesures de protection.

La protection sectorielle des habitats est intéressante tout d'abord, car c'est une technique largement utilisée au niveau régional, mais aussi car elle se rapproche du concept des AMP ; en effet, l'idée est d'identifier une aire géographique et d'y concentrer des efforts de protection à travers diverses mesures. Si prochaine section dédiée à la protection de l'environnement marin au niveau régional explorera deux exemples de protection régionale, nous pouvons dès à présent mentionner l'exemple de la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, aussi appelée la Convention de Barcelone.⁴¹ L'objectif de la Convention est de prévenir, réduire et éliminer la pollution dans la mer Méditerranée et de protéger et d'améliorer le milieu marin dans cette zone en vue de contribuer à son développement durable.⁴² Le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée⁴³ (Protocole ASP) adopté en 1995, met en place un cadre juridique « d'aires spécialement protégées » et « d'aires spécialement protégées d'importance

⁴¹ Signée le 16 février 1976 et entrée en vigueur le 12 février 1978 ; amendée le 10 juin 1995 et entrée en vigueur le 9 juillet 2004.

⁴² *Ibid*, article 4.

⁴³ Signé le 10 juin 1995 et entré en vigueur le 12 décembre 1999.

méditerranéenne ». Nous rentrerons dans les détails de ce régime dans la partie réservée à la protection régionale en Europe (B-), mais ce qui est intéressant de noter ici est que la Convention de Barcelone dans sa version amendée et le Protocole ASP ont pu s'inspirer du droit international, car ils intègrent des principes de droit international de l'environnement tels que le principe de précaution, du pollueur-payeur et l'obligation de réaliser des études d'impact sur l'environnement. Il existe un lien avec la CDB car le Protocole ASP est l'un des principaux instruments dont les Parties disposent pour mettre en œuvre la CDB en ce qui concerne la biodiversité marine et côtière de Méditerranée.

La protection sectorielle d'un habitat ou d'une zone est primordiale car elle permet une coordination et une coopération facilitée entre les États. Celle-ci est bien plus facile à mettre en place au niveau régional, comme la COP de la CDB a pu le recommander dans plusieurs de ses décisions. La création d'un réseau d'AMP est également facilitée par ce type de protection, comme le démontre le Protocole spécialement conçu pour les aires spéciales de protection dans la mer Méditerranée.

Pour conclure, le droit international offre des bases juridiques fondamentales car la CNUDM a ouvert la voie à la protection de l'environnement marin à travers les dispositions de la Partie XII, et son importance l'a fait devenir un droit qui prime sur les autres. Le travail de la CDB est remarquable car en s'appuyant sur ses dispositions en matière de diversité biologique, la protection de celle-ci a été étendue au milieu marin de manière approfondie, allant jusqu'à créer les fondations d'un cadre juridique pour les AMP, technique qui était alors très peu utilisée. La protection sectorielle est venue compléter ces protections plus générales, et celle-ci sera concentrée au niveau régional. Ce qui ressort de cette analyse est qu'il n'existe pas de cadre juridique universel de protection de l'environnement et pas d'institution « chapeau » dont le rôle serait de faire respecter les règles de protection de l'article 192 par exemple. Il n'existe pas non plus de définition des AMP au niveau international, ni de régime juridique pour les encadrer, laissant alors aux États et aux organisations régionales une marge de manœuvre conséquente en matière d'utilisation des ressources et de protection de l'environnement qui contribue malheureusement à la détérioration des océans.

2- L'approfondissement de la protection au niveau régional

Au niveau régional, figurent les plus grands développements en matière de protection de l'environnement et de régime juridique pour la désignation des AMP. En effet, le niveau régional facilite la coopération car les États ont le choix et la possibilité de se réunir au sein de systèmes plus restreints et organisés pour administrer une certaine zone. Cela a été le cas pour les zones l'océan Antarctique, régi par la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique⁴⁴ (a), de l'océan Atlantique du Nord-Est, régi par la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, ou Convention OSPAR,⁴⁵ (b), et la mer Méditerranée (Convention de Barcelone) (c). Nous analyserons ces trois conventions de protection de l'environnement marin et le régime juridique d'AMP qu'elles instaurent, avant de comparer leurs dispositions, leur application et leurs succès (d). Ces trois conventions font office de modèles car leurs innovations ont permis la création d'un cadre juridique pour les AMP à leur niveau, et ce de manière innovante et quelque peu différente. Elles sont aussi similaires institutionnellement car certaines sont des ORGP, à savoir des organisations internationales constituées par des pays ayant des intérêts de pêche dans une zone, qui tentent de concilier la gestion de pêches et la conservation des ressources. Elles font également partie du Programme des mers régionales et la biodiversité du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) car elles font partie des quatre mers régionales du Programme à comprendre des zones de haute mer et ont toutes les trois ont réussi à établir des AMP en haute mer, ce qui rend leur analyse encore plus intéressante.

a) La CCAMLR et son Protocole en tant que précurseurs

Tout d'abord, nous analyserons la protection de l'environnement marin en Antarctique, car la Convention adoptée en 1982 fait office de précurseur en la matière.

La Convention pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) est l'instrument juridique régional visant à la conservation des ressources marines vivantes dans l'océan Antarctique. Elle fait partie du système du Traité sur l'Antarctique.⁴⁶ Le régime de la CCAMLR est un système unique et innovant en raison de son approche

⁴⁴ Signée le 1^{er} août 1981 et entrée en vigueur le 7 avril 1982.

⁴⁵ Signée le 22 Septembre 1992 et entrée en vigueur le 25 mars 1998.

⁴⁶ Signé le 1er décembre 1959 et entré en vigueur le 23 juin 1961.

écosystémique⁴⁷, qui l'ont d'ailleurs aidé à devenir un modèle de gestion progressive des ressources naturelles. Son organe de gestion est la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines (la Commission CAMLR) qui joue un rôle fondamental dans la création du régime juridique d'AMP.

Le Protocole environnemental adopté en 1991 au Traité sur l'Antarctique vise à « protéger globalement l'environnement de l'Antarctique et les écosystèmes dépendants et associés »⁴⁸. Il vise à limiter les impacts des activités humaines, telles que les activités scientifiques, sur l'environnement de l'Antarctique et prévoit une réglementation des activités humaines moins controversée que le régime d'exploitation des ressources de la CCAMLR.

C'est grâce à ce cadre juridique qu'a été désignée l'AMP de la mer de Ross, adoptée en 2017, qui est la plus grande AMP au monde. L'article IX(2)(g) de la CCAMLR accorde à la Commission un mandat implicite de désignation d'AMP, car celle-ci est chargée de désigner des zones protégées à des fins scientifiques ou de conservation par l'adoption de mesures de conservation. La structure juridique entourant la désignation d'AMP s'est créée progressivement, à travers notamment une décision en 2002 de la Commission CAMLR d'adopter un réseau global d'AMP avant 2012.⁴⁹ En 2009, la Commission a créé la toute première AMP dans le cadre du régime de la CCAMLR, qui est d'ailleurs la première AMP créée en haute mer ; et en 2011, une autre mesure de conservation détaillant le cadre mondial des AMP est adoptée.⁵⁰ Ces deux mesures de conservation sont importantes car elles illustrent l'interprétation réussie du mandat initial de la Commission de désigner des « zones spéciales », compte tenu du libellé limité de la disposition de l'article IX(2)(g) de la CCAMLR. Cette mesure de conservation ne donne pas de définition stricte d'une AMP mais elle établit un cadre juridique avec notamment une liste de critères à prendre en compte dans le processus de désignation d'une AMP.

L'adoption du Protocole de Madrid offre un potentiel encore plus grand à la CCAMLR en matière de protection de l'environnement marin dans la zone. L'adoption du Protocole et sa

⁴⁷ Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, article 3.

⁴⁸ Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement, article 2.

⁴⁹ Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines, *Rapport de la 21^e réunion de la Commission, CCAMLR-XXI, 21st session, 21 Octobre-1^{er} Novembre 2002*, para 4.19.

⁵⁰ Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines, *Cadre général pour l'établissement des zones marines protégées de la CCAMLR, Mesure de conservation 91-04, adoptée à la 30^e réunion de la Commission (CCAMLR-XXX), 24 Octobre-4 Novembre 2011*.

ratification en 1998 ont constitué un « tournant dans la conservation de l'Antarctique ». ⁵¹ En effet, la CCAMLR adopte une approche écosystémique mais celle-ci est confrontée à la notion « d'utilisation rationnelle » des ressources qui limite fortement l'aspect de conservation de la Convention. Il existe donc dans la CCAMLR une tension entre ces deux notions qui est moins présente dans le Protocole. Cependant le Comité pour la protection de l'environnement (CPE), qui est l'organe institutionnel du Protocole, malgré son importance, ne bénéficie pas de pouvoirs institutionnels aussi importants que la Commission CAMLR, et donc la mise en œuvre de ses principes est plus compliquée est son potentiel en est amoindri.

Le Protocole énonce un certain nombre de grands principes environnementaux, comme le principe de précaution, et des outils de gestion environnementaux essentiels dans ses annexes telles que les aires protégées qui sont prévues à l'Annexe V. Les dispositions du Protocole et notamment l'Annexe V « ont rationalisé le système des zones protégées » en Antarctique. ⁵² En effet, sont prévues dans l'Annexe V la création de zones désignées pour protéger l'environnement et réglementer certaines activités. Il existe deux catégories créées par le Protocole.

Une zone spécialement protégée de l'Antarctique (ZSPA) est une zone terrestre ou marine qui peut être désignée « en vue de protéger des valeurs environnementales, scientifiques, historiques ou esthétiques exceptionnelles ». ⁵³ Un permis est nécessaire pour entrer dans la zone.

Une zone spécialement gérée de l'Antarctique (ZSGA) est une zone où des activités sont menées, et cette désignation permet de « faciliter la planification et à la coordination des activités, éviter d'éventuels conflits, améliorer la coopération entre les parties réduire au minimum les répercussions sur l'environnement ». ⁵⁴ Il n'est pas nécessaire d'avoir un permis pour y accéder.

On distingue donc deux niveaux de protection et de gestion différents, adaptés aux caractéristiques environnementales de la zone et aux nécessités de protection. Actuellement, il

⁵¹ Antarctic and Southern Ocean Coalition, "The Antarctic Environmental Protocol 1991-2011", CEP 3, 5th Antarctic Treaty Consultative Meeting, 2011, p. 3.

⁵² L. Cordonnery et al, « Nexus and imbroglio: CCAMLR, the Madrid Protocol and designating Antarctic Marine Protected Areas in the Southern Ocean » (2015) *International Journal of Marine and Coastal Law* Volume 30 Numéro 4, p. 745.

⁵³ Protocole de Madrid, article 3.

⁵⁴ *Ibid*, article 4.

existe soixante-quinze ZSPA et sept ZSGA, mais un nombre limité d'entre elles ont une composante marine.⁵⁵

Peut-on qualifier le régime d'AMP dans l'Antarctique de régime « à succès » ? La CCAMLR a été innovante dans son adoption de l'approche écosystémique renforcée par l'entrée en vigueur du Protocole, et la désignation de la plus grande AMP mondiale – à l'époque de son adoption – mais trop peu d'AMP ont été adoptées dans la zone et on ne peut pas à ce jour parler de réseau connecté d'AMP. L'**annexe 1 (Figure 1)** présente les AMP adoptées au sein de la CCAMLR dans l'océan Antarctique.

La CCAMLR et le Protocole font face à de nombreux obstacles juridictionnels et politiques. En effet, au sein de la Commission CAMLR, la France et l'Antarctique tentent de faire adopter depuis dix ans une décision qui pourrait créer une AMP gigantesque et essentielle pour la protection du milieu marin en Antarctique (voir annexe **Figure 1**). Celle-ci est bloquée à chaque réunion de la Commission CAMLR par la Chine et la Russie qui restent très attachés à leurs libertés de pêche. La Chine revendique un droit de pêche qui lui serait garanti par la CCAMLR et la notion « d'utilisation rationnelle » des ressources, illustrant alors encore plus la tension qui existe entre la conservation et l'utilisation des ressources. Cette situation illustre également les obstacles auxquels doivent faire face les AMP qui malgré leur popularité, mettent en danger les intérêts économiques des États.

b) La protection large de l'environnement marin par la Convention de Barcelone et son Protocole ASP

La Convention de Barcelone et le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique (Protocole ASP) en Méditerranée constituent également le régime juridique de protection de l'environnement pour une zone déterminée. La Convention fut adoptée dans le cadre du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) sous l'égide de l'UNEP en 1975. L'objectif du PAM était d'adopter une convention-cadre accompagné de protocoles et d'annexes pour la protection de l'environnement en Méditerranée⁵⁶ et qui constituait le principal instrument d'application de la CDB pour la Méditerranée.

⁵⁵ Comité pour la Protection de l'Environnement, « Statut des plans de gestion des Zones spécialement protégées de l'Antarctique et des Zones gérées spéciales de l'Antarctique », accessible à l'adresse https://documents.ats.aq/ATCM42/WW/atcm42_ww006_f.pdf.

⁵⁶ T. Scovazzi, « International cooperation as regards protection of the environment and fisheries in the Mediterranean Sea », *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2018, Volume 34, p. 306.

Nous avons déjà souligné l'objectif de la Convention et du Protocole mais nous allons ici nous intéresser plus précisément au cadre juridique qu'ils instaurent, en se concentrant plus particulièrement sur le Protocole ASP/DB.

Le champ d'application géographique du Protocole ASP est large, car celui-ci est applicable à toutes les eaux marines de la Méditerranée, quelle que soit leur condition juridique, ce qui comprend donc le fond de la mer et son sous-sol et les zones côtières terrestres désignées par chaque partie, y compris les zones humides.⁵⁷ L'extension du champ d'application géographique de l'instrument a été choisie pour protéger les espèces marines migratoires (telles que les mammifères marins) qui franchissent les frontières artificielles tracées par l'Homme.⁵⁸

Le Protocole ASP établit trois outils principaux, à savoir la création, la protection et la gestion d'Aires Spécialement Protégées (ASP) (i), l'établissement de la liste des Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne (ASPIM) (ii) et la protection et conservation des espèces (que nous ne traiterons pas ici car cela ne concerne pas le régime juridique des AMP). La désignation d'ASP reste un outil classique de protection de l'environnement marin alors que la création des ASPIM est un vrai outil novateur de protection et de coordination entre les États, notamment car elles permettent la protection de zones situées en haute mer.

(i) *La protection et la gestion d'Aires Spécialement Protégées (ASP)*

Les ASP sont un outil juridique de protection de l'environnement marin qui permettent à chaque Partie au Protocole ASP d'en créer dans les zones marines et côtières soumises à sa souveraineté et sa juridiction.⁵⁹

Les ASP ont pour objectifs la protection des écosystèmes marins représentatifs et le maintien de leur diversité biologique, les habitats en danger de disparition, les habitats nécessaires à la survie, la reproduction et la restauration des espèces en danger et les sites présentant une importance particulière en raison de leur intérêt scientifique, esthétique, culturel ou éducatif.⁶⁰ Le Protocole ASP adopte donc une vision large de la protection de l'environnement marin car

⁵⁷ Protocole ASP, article 2.

⁵⁸ T. Scovazzi, *op. cit.*, p. 310.

⁵⁹ Protocole ASP, article 5.

⁶⁰ *Ibid*, article 4.

il vise à sauvegarder autant les écosystèmes et la diversité biologique que les habitats en eux-mêmes et les espèces menacées, à savoir donc la faune et la flore marine. Cela permet donc aux États qui vont créer des ASP d'avoir des objectifs précis de protection de l'environnement marin lors de la désignation d'une ASP.

L'article 5 du Protocole ASP prévoit l'hypothèse de la création d'une ASP par un État qui serait contiguë à la frontière et aux limites d'une zone soumise à la souveraineté ou juridiction nationale d'une autre Partie. Dans ce cas, le Protocole ASP appelle à la coopération entre les États en vue de parvenir à un accord sur les mesures à prendre et sur la possibilité d'adopter une ASP correspondante.

La suite du Protocole ASP prévoit de manière précise et détaillée les mesures à prendre au sein des ASP, comme par exemple l'interdiction du rejet de déchets susceptibles de porter atteinte à leur intégrité, la réglementation du passage des navires ou de la pêche et de la chasse, entre autres.⁶¹ Enfin, les Parties doivent adopter des mesures de planification, de gestion, de surveillance et de contrôle des ASP. Ces mesures incluent l'adoption d'un plan de gestion qui joue le rôle du cadre juridique et institutionnel de l'ASP, la participation des populations et collectivités locales et l'adoption de mécanismes de financement, entre autres.⁶²

On observe donc un cadre juridique clair et détaillé d'adoption d'ASP dans les zones soumises à la juridiction ou à la souveraineté des Parties. Celui-ci liste les objectifs de protection de l'environnement, les mesures à prendre et la coopération éventuelle avec les parties, ainsi que les mesures de gestion et de surveillance à mettre en œuvre. C'est un cadre qui reste cependant incitatif car les Parties n'ont pas l'obligation de créer des ASP, elles sont seulement encouragées à le faire.⁶³

C'est pour cela qu'un réseau d'AMP⁶⁴ peine à être créé en Méditerranée malgré les dispositions novatrices du Protocole ASP. En effet en 2016, seulement 8.9% de la mer Méditerranée était protégée, pour un nombre total de 1233 AMP, toute désignation

⁶¹ *Ibid*, article 6.

⁶² *Ibid*, article 7.

⁶³ *Ibid*, article 5.1 : « Chaque Partie *peut* créer des aires spécialement protégées »

⁶⁴ On parle ici « d'AMP » et non pas d'ASP car les données disponibles se concentrent sur les AMP et autres mesures de conservation spatiales (AMCS) situées en Méditerranée selon le langage de l'Objectif 11 d'Aichi.

confondue.⁶⁵ Cela se rapproche de l'objectif de protéger 10% des eaux marines et côtières à travers un réseau écologique d'AMP conformément à la Convention de Barcelone et à la CDB⁶⁶ mais cela reste insuffisant car l'état de la mer Méditerranée continue de se détériorer, et les Parties à la Convention de Barcelone lors de la COP21 en 2019 à Naples ont appelé à renforcer la protection de l'environnement marin et l'importance de l'année 2020 qui constituera un « tournant décisif pour la conservation et la gestion durable de la mer et des côtes méditerranéennes ».⁶⁷ La COP a également reconnu que des efforts étaient encore nécessaires pour une répartition spatiale plus homogène des AMP en Méditerranée, et que seulement 10 % des AMP mettaient dûment en œuvre des plans de gestion, ce qui reste largement insuffisant.⁶⁸ En terme d'actions concrètes, la COP a adopté des mesures devant permettre d'améliorer l'efficacité des plans de gestion des AMP et le développement des mécanismes de coopération devant favoriser l'adoption d'un réseau plus cohérent d'AMP.

(ii) *L'établissement de la liste des Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne (ASPIM)*

Les ASPIM sont une création innovante du Protocole ASP car ce sont des zones de protection qui peuvent être créées à la fois dans des zones marines et côtières soumises à la souveraineté ou à la juridiction des Parties, ainsi que dans des zones situées en tout ou en partie en haute mer.⁶⁹ Les ASPIM sont inscrites à la Liste des ASPIM lorsqu'elles sont approuvées par la réunion des Parties.⁷⁰ Les critères de désignation d'une ASPIM sont assez semblables à ceux des ASP, et concernent les zones importantes pour la conservation des éléments constitutifs de la diversité biologique ; qui renferment des écosystèmes spécifiques à la région ou des habitats d'espèces menacées d'extinction ; et enfin qui présentent un intérêt particulier sur les plans scientifique, esthétique, culturel ou éducatif.⁷¹

⁶⁵ J. Ghannem, « Restauration des écosystèmes en Méditerranée », UNEP, *Mers et Océans*, 21 mai 2020.

⁶⁶ Voir l'Objectif 11 d'Aichi, adopté à la 10^e COP de la CDB et l'Objectif 14 de Développement Durable, adopté lors du Sommet des Nations Unies sur le Développement Durable de 2015 ; voir aussi la décision de la COP21 à la Convention de Barcelone qui réitère cet objectif.

⁶⁷ «Naples Ministerial Declaration», 21st Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean and its Protocols, Naples, Italie, 2-5 Décembre 2019.

⁶⁸ *Ibid*, para 5, p. 3.

⁶⁹ Protocole ASP, article 9.1.

⁷⁰ *Ibid*, article 8.1.

⁷¹ *Ibid*, article 8.2.

L'élément fondamental de la coopération pour le respect des mesures à prendre au sein des ASPIM est que les Parties doivent « reconnaître l'importance particulière de ces aires pour la région de la Méditerranée », et surtout « accepter de se conformer aux mesures applicables aux ASPIM et de ne pas autoriser ni entreprendre d'activités qui pourraient aller à l'encontre des objectifs qui ont motivé leur création ». ⁷² Cette disposition donne aux ASPIM et aux mesures de protection associées un effet *erga omnes partes*. ⁷³ Ainsi, les mesures de protection et de gestion des ASPIM sont contraignantes à l'égard de toutes les Parties au Protocole ASP. ⁷⁴ Cet aspect est important juridiquement car le caractère contraignant des dispositions favorise les mesures de protection de l'environnement dans les ASPIM.

Le Protocole ASP est complété par trois annexes, dont l'Annexe I qui concerne les critères communs pour le choix des aires marines et côtières protégées susceptibles d'être inscrites sur la liste des ASPIM. L'Annexe I prévoit des critères d'unicité des aires, de représentativité écologique et de diversité mais prévoit également des dispositions précises en ce qui concerne le statut juridique des aires qui peuvent être désignées comme des ASPIM. Ces dispositions ont pour rôle d'assister les États dans l'adoption des ASPIM et dans la désignation des aires à protéger.

À ce jour, trente-neuf ASPIM ont été désignées en mer Méditerranée, dont une qui comprend une aire établie en haute mer, mais qui n'est pas désignée comme une AMP et qui bénéficie donc d'une catégorie juridique spéciale. Le Sanctuaire Pelagos pour les mammifères marins, créé en 1999 par un accord tripartite entre la France, l'Italie et Monaco, et désigné comme ASPIM selon le Protocole ASP depuis 2002, couvre une superficie de 87,000 km². C'est un modèle de collaboration entre les États pour la protection de l'environnement marin. En effet, le plan de gestion du sanctuaire a été adopté en 2004 grâce à une dynamique de coopération efficace entre les trois États. Cette ASPIM bénéficie d'une vraie structure juridique et institutionnelle qui lui est propre : en effet, un Secrétariat Permanent a été mis en place, ainsi que des programmes de recherche scientifiques, et une Charte de partenariat entre les communes littorales et Pelagos a été adoptée. Des sanctions pénales sont également prévues

⁷² *Ibid*, article 8.3.

⁷³ T. Scovazzi, *op. cit.*, p. 311.

⁷⁴ *Ibid*, article 9.5.

dans certains cas : les perturbations intentionnelles occasionnées aux mammifères marins dans les eaux sous juridiction française sont sanctionnées par un arrêté ministériel.⁷⁵

Malgré l'importance du cadre juridique autour des ASPIM et l'exemple notable du sanctuaire Pelagos, la gouvernance et le plan de gestion de ce dernier ont été critiqués par des ONG, notamment le WWF. En effet, l'association estime que la gestion actuelle du sanctuaire a montré ses limites et que la gouvernance doit être revue pour donner davantage de moyens au Secrétariat Permanent et le doter d'une indépendance juridique pour qu'ils dépendent moins des États parties. L'ONG appelle aussi à une implication plus importante des parties prenantes.⁷⁶ On retrouve alors le même problème auquel la Commission CAMLR fait face, à savoir l'implication parfois trop importante des États parties dont les intérêts économiques priment sur les intérêts écologiques. Donner plus de pouvoir et de moyen à des organes indépendants (tels que le CEP – l'organe consultatif du Protocole de Madrid – en ce qui concerne l'océan Antarctique ou le Secrétariat Permanent en ce qui concerne le sanctuaire Pelagos) permet une meilleure application des principes environnementaux face aux considérations économiques et politiques des États.

Il faut également noter qu'en ce qui concerne la protection du milieu marin dans la mer Méditerranée, la Convention de Barcelone et ses Protocoles ne sont bien sûr pas les seuls instruments juridiques qui peuvent être appliqués. Au niveau de l'Union Européenne, les Directives « Habitats »⁷⁷ et « Oiseaux »⁷⁸ permettent également aux États membres de désigner des zones protégées pour protéger les habitats essentiels des espèces rares et menacées que l'on appelle sites Natura 2000. Ces sites sont qualifiés respectivement de Zones Spéciales de Conservation (ZSC) ou de Zones de Protection Spéciale (ZPS). Ces sites forment ensemble un réseau de sites protégés, tant au niveau marin que terrestre. En 2017, on dénombrait un total de 882 sites Natura 2000 marins.

⁷⁵ Arrêté du 1er juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection, JORF n°0171 du 26 juillet 2011.

⁷⁶ S. Senet, « Le sanctuaire Pelagos à bout de souffle », Journal de l'Environnement, Septembre 2015, accessible à <https://www.journaldelenvironnement.net/article/le-sanctuaire-pelagos-a-bout-de-souffle.61887>.

⁷⁷ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

⁷⁸ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Il existe donc une multitude de qualifications juridiques et de types d'aires protégées au sein du régime de protection de l'environnement marin méditerranéen, expliquant alors pourquoi il peut être compliqué d'envisager cette protection dans sa globalité alors que des protections de différents types et aux champs d'applications différents peuvent cohabiter et même se chevaucher dans la même zone. Les différentes zones protégées en Méditerranée sont représentées à en annexe (**Figure 2**) et démontrent la multitude des catégories juridiques d'aires protégées.

Cette fragmentation peut à la fois être bénéfique à la protection de l'environnement marin car elle offre des éléments de flexibilité et une capacité d'adaptation, mais elle est surtout problématique car elle est moins efficace qu'une politique globale et coordonnée de protection.

c) L'importance de la coopération au sein de la Convention OSPAR

La troisième et dernière Convention que nous allons commenter et analyser en ce qui concerne la protection de l'environnement marin et la désignation d'AMP est la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, ou Convention OSPAR. Elle a été adoptée dans le but de faire adopter la CDB dans la zone Atlantique du Nord-Est, tout comme la Convention de Barcelone l'a été pour la mer Méditerranée. Son Annexe V concerne la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique et tout comme la CDB, l'Annexe V couvre la protection des habitats et des espèces. Son champ d'application géographique s'applique aux zones marines sous la juridiction des États parties et à la haute mer.⁷⁹

L'Annexe V suit une double approche, qui consiste pour les États parties à prendre des mesures de protection des écosystèmes et de la diversité biologique dans un premier temps, puis dans un second temps, de coopérer pour adopter des programmes en vue de régir les activités humaines dans la zone.⁸⁰ Les États parties doivent notamment coopérer avec la Commission OSPAR dans l'élaboration de ces programmes et mesures. Les obligations de l'Annexe V sont très floues en ce qui concerne les obligations des États, qui conservent donc une large marge de manœuvre dans l'adoption de ces programmes et mesures. Les devoirs de la Commission OSPAR sont quant à eux plus détaillés, mais ils lui laissent aussi une large

⁷⁹ Convention OSPAR, article 1(a).

⁸⁰ *Ibid*, Annexe V, article 2.

autonomie dans l'exercice de ses pouvoirs de régulation.⁸¹ La Commission OSPAR est soumise à deux séries d'obligations : tout d'abord, elle se doit de récolter et d'étudier les informations concernant les activités humaines et leurs effets sur les écosystèmes marins et la diversité biologique pour décider si des actions ultérieures sont nécessaires, notamment en étudiant les moyens de protection et de conservation disponibles conformément au droit international.⁸² Si celles-ci sont nécessaires, alors la Commission OSPAR a pour mission dans un second temps d'élaborer les programmes et mesures de protection et de conservation susmentionnés en appliquant les critères de détermination des activités humaines fixés par l'appendice 3.⁸³ Sont alors pris en compte l'ampleur, l'intensité et la durée des activités, leurs effets préjudiciables réels et potentiels sur les espèces, les habitats et les processus écologiques, et enfin l'irréversibilité et la durabilité de ces effets.⁸⁴

La compétence de la Commission OSPAR est limitée dans la mesure où elle ne peut adopter de programmes ou de mesures ayant trait à la gestion des pêcheries⁸⁵ ou au transport maritime.⁸⁶ Dans ces deux hypothèses, la Commission OSPAR peut cependant considérer qu'une action est souhaitable en la matière et attirer l'attention de l'autorité internationale compétente en la matière (en matière de gestion des pêcheries, l'ORGP compétente et en matière de transport maritime, l'Organisation Maritime Internationale, ou OMI). La coopération avec ces organes est alors requise.

Il n'y a aucune disposition dans l'Annexe V de la Convention OSPAR qui requière la Commission ou les États membres à établir des AMP, ni aucun cadre juridique mis en place comme il a été fait par le Protocole ASP en Méditerranée. Cependant, la Commission OSPAR avait toujours considéré l'établissement d'un réseau cohérent d'AMP gérées efficacement comme un outil principal pour mettre en œuvre l'Annexe V de la Convention en vertu des dispositions de la CDB et surtout du travail de la COP.⁸⁷ En 2003, la Commission OSPAR a adopté une recommandation affirmant que la Commission développera et évaluera d'ici 2010 un réseau écologiquement cohérent d'AMP gérées efficacement dans la zone maritime sous sa

⁸¹ V. Franck, *op. cit.*, p. 350.

⁸² Convention OSPAR, article 3.

⁸³ Convention OSPAR, Annexe V, article 1.

⁸⁴ *Ibid*, Annexe V, appendice 3.

⁸⁵ *Ibid*, Annexe V, article 4(1).

⁸⁶ *Ibid*, Annexe V, article 4(2).

⁸⁷ Commission OSPAR, "Activités OSPAR Juin 1999 - Juin 2000", accessible à <https://www.ospar.org/documents?v=6908>.

juridiction. Malgré son importance politique, cette recommandation n'est pas contraignante pour les États parties, et elle définit les AMP et l'objectif du réseau de manière très générale, laissant à la discrétion des États l'identification et la sélection d'une zone qui pourrait potentiellement être protégée.⁸⁸

Ce régime de protection peu encadré au niveau juridique est-il efficace dans la protection de l'environnement marin dans la zone Nord-Est de l'Atlantique ? À ce jour, le réseau OSPAR d'AMP comprend 550 AMP, dont 7 désignées collectivement en ZAJN. Cela représente une superficie totale de 852 159 km², couvrant 6,2 % de la zone maritime OSPAR.⁸⁹ Les AMP désignées dans la zone OSPAR sont représentées en annexe (**Figure 3**). La zone protégée en termes de kilométrage est conséquente, même si son pourcentage de protection paraît faible.

Il est intéressant de noter que presque la moitié de la superficie des zones protégées se situe en haute mer (464 839 km²), soit 8,2% de la zone maritime OSPAR en eaux internationales.⁹⁰ Les AMP dans la zone maritime OSPAR en haute mer sont régies par un instrument spécifique adopté en 2009, intitulé le Régime réglementaire pour l'établissement d'AMP dans les ZAJN.⁹¹ Les fondements juridiques de la compétence de la Commission OSPAR pour l'adoption de ce régime sont les dispositions susmentionnés de la CNUDM et de la CDB et bien sûr l'Annexe V de la Convention OSPAR et la recommandation 2003/3 de la Commission OSPAR. Environ 50% de la zone maritime OSPAR se trouve en ZAJN et il est donc important que la Commission puisse prendre des mesures en matière de désignation d'AMP en vertu de ses obligations de prendre des programmes et mesures de protection et de conservation des écosystèmes et de la diversité biologique dans l'entièreté de la zone maritime et non pas seulement la moitié, conformément aux dispositions de la CNUDM. Le document réglementaire de 2009 prévoit aussi que d'autres organisations internationales ont une compétence légale pour contribuer à la protection des écosystèmes et de la diversité biologique en ZAJN. Cette liste est importante car elle liste les organisations compétentes et les mesures qu'elles peuvent prendre dans la réalisation de ces objectifs. Par exemple, une ORGP comme

⁸⁸ V. Franck, *op. cit.*, p.355.

⁸⁹ Selon les données du site de la Commission OSPAR, mis à jour le 15 juillet 2020 et accessible à <https://mpa.ospar.org/accueil-ospar/chiffres-cles>.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Commission OSPAR, "OSPAR's Regulatory Regime for establishing Marine Protected Areas (MPAs) in Areas Beyond National Jurisdiction (ABNJ) of the OSPAR Maritime Area", Annexe VI, Bruxelles, 22-26 Juin 2009.

la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique peut adopter des mesures qui lieront ses parties contractantes afin d'améliorer l'efficacité globale des AMP en ce qui concerne le thon et les prises accessoires.⁹² D'autres organisations internationales, comme l'OMI, peuvent prendre des mesures pour améliorer l'efficacité globale des AMP en adoptant des codes et des standards en matière de pollution maritime. Les organisations listées sont extrêmement variées et permettent alors une vision plus globale et une coopération fondamentale dans la création d'un réseau d'AMP en haute mer.

Cette coopération a d'ailleurs été renforcée par l'adoption d'un accord intitulé « Dispositions collectives entre les autorités internationales compétentes en matière de coopération et de coordination portant sur les zones sélectionnées situées au-delà de la juridiction nationale dans l'Atlantique du Nord-Est » adopté entre la Commission OSPAR et la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-est. Il s'agit d'un accord entre les autorités ayant compétence juridique dans les ZAJN de l'Atlantique du Nord-est en ce qui concerne la gestion des activités humaines et la protection de l'environnement marin. L'objectif fondamental des Dispositions collectives est que celles-ci puissent « devenir un forum collectif et multilatéral composé de toutes les entités compétentes qui s'occupent de la gestion des activités humaines dans cette région ». ⁹³ L'idée derrière la création d'un réseau écologiquement cohérent d'AMP est que celui-ci n'est possible que grâce à une harmonisation des mesures et d'une concertation tant au niveau scientifique qu'institutionnel et juridique.

d) La comparaison des différents régimes régionaux

Les trois régimes régionaux de protection de l'environnement marin que nous venons d'étudier présentent des similarités, notamment en termes de volonté de créer un réseau écologiquement cohérent d'AMP et aux obstacles auxquels celle-ci fait face, et des différences en termes d'organisation institutionnelle et de régime juridique.

Tout d'abord, il est clair que les trois Conventions étudiées n'avaient pas forcément le même objectif lors de leur adoption, mais que toutes ont montré leur volonté d'intégrer les AMP dans leur programme et de développer un réseau cohérent d'AMP dans la zone, notamment en

⁹² *Ibid*, p. 6.

⁹³ Site de la Commission OSPAR, « Dispositions collectives », accessible à <https://www.ospar.org/about/international-cooperation/collective-arrangement>.

haute mer. En effet, la CCAMLR diffère des deux autres Conventions en ce qui concerne l'objectif de la Convention et le type d'organisation : si l'objectif dans le titre de la Convention est « la conservation de la faune et de la flore en Antarctique », l'objectif de la Convention est en fait dans le texte « l'utilisation rationnelle des ressources » et la régulation de la pêche en Antarctique. La CCAMLR est donc une ORGP qui a intégré dans ses objectifs la protection de l'environnement dès son adoption. Malgré cela, le Protocole de Madrid est venu renforcer l'objectif de protection de l'environnement du système du Traité de l'Antarctique et a assisté la Commission CAMLR dans l'adoption de très larges AMP. L'approche écosystémique est très importante dans le régime de la Convention et du Protocole de Madrid, et nous verrons dans la seconde partie que celle-ci est l'élément fondamental d'un réseau cohérent d'AMP.

Les deux autres Conventions sont différentes de la CCAMLR dans ce sens car elles ont été adoptées avec l'objectif de protéger la diversité biologique : en effet, ces deux Conventions sont des applications de la CDB pour le milieu marin dans deux zones marines déterminées.

Les trois Conventions sont également plutôt similaires dans leur volonté d'adopter un créer un réseau d'AMP, ou tout du moins de se donner la compétence légale de le faire. Celle-ci peut être implicite, comme pour la CCAMLR et la Convention OSPAR (rien dans les dispositions du texte n'énonce explicitement que les Commissions ont le pouvoir de désigner des AMP) ou de manière explicite comme le fait le Protocole ASP à la Convention de Barcelone. Le Protocole ASP a donc un avantage par rapport aux deux autres Conventions car il offre à ses États parties un cadre légal clair, même s'il reste plutôt incitatif que réellement contraignant. La création du cadre juridique des AMP dans le cadre de la CCAMLR et de la Convention OSPAR a été plus lent mais il a le mérite d'exister, et il illustre la volonté des États de suivre la tendance de la protection spatiale de l'environnement au sein d'organisations régionales.

Les trois Conventions se ressemblent également dans la spécificité de l'établissement d'AMP en haute mer, qui reste une méthode peu utilisée par les États en raison des questions complexes de juridiction que cela entraîne. En effet, elles font partie des quatre mers régionales du Programme du PNUE à comprendre des zones de haute mer comme nous l'avons déjà mentionné. En ce qui concerne la CCAMLR et la Convention OSPAR, les AMP en haute mer sont des AMP de très grande superficie, qui ont donc l'avantage de conserver les écosystèmes de manière plus globale et plus efficace. En ce qui concerne la mer Méditerranée, de superficie bien plus petite, le Sanctuaire Pelagos est le seul exemple d'ASPIM (qui n'est pas une AMP

juridiquement parlant) en haute mer. Ces trois exemples contribuent au débat sur le futur cadre juridique des AMP en ZAJN qui pourrait exister dans le texte du traité qui est actuellement négocié, et dont nous parlerons dans la deuxième partie. Ils démontrent qu'à travers une coopération étroite entre les États, de tels aires protégées de grande surface en ZAJN peuvent être désignées.

Enfin, les obstacles auxquels font face les trois systèmes sont relativement similaires car leurs Commissions respectives doivent trouver un équilibre entre la protection de l'environnement marin et les intérêts économiques des États qui les constituent. En effet, dans le système de la CCAMLR par exemple, la position de la Chine constitue le principal obstacle à l'adoption des AMP. Elle s'oppose depuis dix ans à l'adoption d'une AMP en Antarctique-Est, et n'a accepté de soutenir la proposition d'une AMP dans la mer de Ross qu'en contrepartie de la désignation d'une large zone de pêche de krill qui s'étend sur plus de 300 000 km².⁹⁴ Dans le système de la Convention OSPAR, ces considérations jouent également un grand rôle puisque la Commission OSPAR doit référer aux ORGP compétentes en ce qui concerne les questions de pêcheries, et joue donc un rôle moins important dans la recherche de cet équilibre entre conservation et utilisation des ressources.

Ces trois exemples ont donc été choisis pour illustrer le régime des AMP dans les systèmes conventionnels de protection de l'environnement dans trois mers régionales, et nous pouvons conclure que si ces trois systèmes sont considérés comme des « modèles » de protection dans le monde, aucun des trois n'a réussi à atteindre l'objectif de 10% de protection dans leur zone. Cela illustre que pour surmonter les oppositions politiques qui existent aujourd'hui notamment en matière de droit de pêche et sortir de cette impasse, il faut réformer la gouvernance en allant plus loin, et en créant un cadre légal juridique encadrant les AMP qui imposerait aux États de protéger des parties de leur territoire et de coopérer pour protéger l'environnement en haute mer.

⁹⁴ C. Brooks and N. Liu, « China's changing position towards marine protected areas in the Southern Ocean: Implications for future Antarctic governance », *Marine Policy*, Août 2018, p. 191.

3- L'exemple de protection au niveau national à travers le droit français

La protection de l'environnement marin au niveau national est plus commune car elle ne fait pas face à des obstacles juridictionnels que nous avons déjà mentionnés. Elle est peut-être moins pertinente car un réseau écologique d'AMP est plus intéressant au niveau régional et international. Cependant, des enseignements peuvent être tirés dans les législations nationales, et en matière de gestion des AMP par certains pays. Nous allons examiner l'approche du droit français car celui-ci a dû s'adapter à un large espace à protéger dans toutes les régions océaniques mondiales, et l'État français cherche aujourd'hui à adopter un rôle proactif dans la protection de l'environnement et la désignation d'AMP.

La France joue un rôle important en matière de protection de l'environnement marin car elle est la seconde nation maritime au monde avec 11 millions de km² d'espace marin. Elle endosse donc une responsabilité particulière qui se traduit par l'adoption d'instruments juridiques qui vont aider à protéger l'environnement marin. Cependant, le droit français a été très lent à développer des instruments spécifiquement désignés pour le milieu marin. Nous allons étudier les fondements juridiques qui établissent des catégories que l'on peut qualifier d'AMP en France. En effet, les AMP comprennent les parcs nationaux et les parcs naturels marins et les réserves naturelles.⁹⁵ Après avoir défini le fondement législatif de chaque catégorie (i), nous examinerons la gestion des AMP en droit français (ii).

a) La création de parcs nationaux, parcs naturels marins et réserves naturelles

Tout d'abord, la loi n° 708-60 du 22 juillet 1960 sur les parcs nationaux⁹⁶ crée la catégorie de « parc national » qui permet de désigner une aire qui sera protégée des dégradations naturelles et des interventions artificielles. La loi n° 2006-436 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (1) du 14 avril 2006⁹⁷ a étendu cette catégorie au milieu marin grâce à la création des « parcs naturels marins », créant

⁹⁵ Code de l'environnement, article L.334-1. La loi prévoit également que les AMP comprennent les « arrêtés de biotopes ayant une partie maritime » (3°), les « sites Natura 2000 ayant une partie maritime » (5°) et « Les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres » (6°) mais ceux-ci ne seront pas étudiés dans ce mémoire.

⁹⁶ JORF du 23 juillet 1960.

⁹⁷ JO n° 90 du 15 avril 2006.

alors un « régime juridique des parcs naturels [...] conçu pour répondre aux spécificités techniques et juridiques du milieu marin ». ⁹⁸ Un parc naturel est créé lorsque le milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection ⁹⁹ tandis qu'en milieu marin, un parc naturel marin peut être créé dans les eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de l'État « pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin ». ¹⁰⁰ Il existe aujourd'hui 9 parcs naturels marins.

La loi crée l'Agence des aires marines protégées, établissement public national à caractère administratif chargé d'animer le réseau des AMP françaises et de contribuer à la participation de la France à la constitution et à la gestion des AMP décidées au niveau international. ¹⁰¹

La Loi n° 626-76 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ¹⁰² crée la catégorie de « réserve naturelle ». Cette catégorie vise à protéger une partie d'un territoire ou d'une commune lorsque la conservation du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. ¹⁰³ Elles peuvent être adoptées tant en milieu terrestre que marin. La différence avec la catégorie de parc naturel est que les réserves naturelles correspondent à des zones de superficie limitée créées pour protéger une espèce animale ou végétale en voie de disparition ou présentant des qualités remarquables. Leur faible superficie rend donc leur création et leur gestion plus aisée que celle des parcs naturels. Il existe deux types de réserves naturelles : réserves naturelles nationales (RNN) et les réserves naturelles régionales (RNR).

b) La gestion superficielle des AMP en droit français

Les AMP font partie intégrante de la stratégie française de la protection de l'environnement marin. En effet, Emmanuel Macron a annoncé vouloir protéger 30 % des espaces naturels sur terre et en mer dans la stratégie nationale pour les aires protégées marines et terrestres pour

⁹⁸ Communiqué de presse du Conseil des ministres du 25 mai 2005, LOI n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

⁹⁹ Code de l'environnement, article L.331-1, modifié par la Loi n° 2006-436 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

¹⁰⁰ *Ibid*, article L.334-3.

¹⁰¹ *Ibid*, article L.334-1 I° et II°.

¹⁰² JORF du 13 juillet 1976, p. 4203, modifiée par la Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, (JORF n° 50 du 28 février 2002).

¹⁰³ *Ibid*, article 16.

2020-2030.¹⁰⁴ Cette stratégie annonce notamment que 10% de la protection prévue sera une protection forte, ce qui pose alors la question des différents types et niveaux de protection qui existe au sein des AMP. Elle prévoit également la création et l'extension d'une vingtaine de réserves naturelles nationales et de parcs naturels régionaux, en n'offrant cependant que des outils très limités en matière de de conservation des écosystèmes.¹⁰⁵

Une dizaine d'associations ont critiqué la stratégie pour son manque d'ambition, affirmant que celle-ci est « vidée de son contenu et bien en deçà de l'urgence écologique ». ¹⁰⁶ À ce jour, si 20% des eaux françaises sont protégées, seulement 1,7% bénéficie d'une protection forte, c'est-à-dire sans aucun prélèvement. C'est pourtant ce type de protection qui devrait être adopté pour assurer une majorité de bénéfices écologiques. Si le réseau est vaste, il manque de cohérence selon Greenpeace.¹⁰⁷ Une meilleure stratégie aurait été d'adopter des AMP dans chaque région de manière cohérente et interconnectée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. De plus, les parcs naturels marins en droit français présentent un problème de qualification juridique car ils sont considérés légalement comme des AMP alors qu'elles autorisent la pêche, le tourisme et certaines industries.

La politique française peut alors être qualifiée de « diplomatique » plus que réellement écologique.¹⁰⁸ En effet, la législation entourant les AMP est problématique car la définition juridique permet à toutes sortes de catégories de protection différentes d'être englobées dans une seule et même définition alors que celles-ci sont très différentes et ne présentent pas forcément les mêmes caractéristiques. L'ambition politique de la France a récemment conduit à une forte augmentation de la désignation des AMP dans les dernières années, mais les chiffres doivent être analysés avec précaution car ils peuvent être trompeurs. En effet, selon les chiffres du gouvernement, il existe 547 AMP à ce jour, soit 33,3% des eaux sous juridiction françaises pour une superficie de 3 401 149 km².¹⁰⁹ Cependant, seulement 302 d'entre elles sont considérées comme des AMP au sens du droit international, soit seulement 3,54% de l'espace

¹⁰⁴ M. Valo, « Biodiversité : la stratégie des aires protégées contestée pour son manque d'ambition », *Le Monde*, 17 juillet 2020, accessible à https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/07/17/biodiversite-la-strategie-des-aires-protégees-contestee-pour-son-manque-d-ambition_6046433_3244.html.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Communiqué de presse, « Océan : la stratégie nationale des aires marines protégées 2030 vidée de son contenu et bien en-deçà de l'urgence écologique », 8 juillet 2020, Greenpeace et autres.

¹⁰⁷ M. Valo, *op. cit.*

¹⁰⁸ F. Féral, « L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », *Vertigo*, Hors-Série n° 9, Juillet 2011, para 35.

¹⁰⁹ Chiffres du site du gouvernement français, Milieu Marin France, accessible à <https://www.amp.milieumarinfrance.fr/accueil-fr/chiffres-cles/nombre-et-superficie-des-amp>.

maritime français.¹¹⁰ Les subtilités de définition impactent donc largement l'estimation de protection par rapport à ce qui est indiqué par le gouvernement français. Les catégories juridiques d'AMP en droit français ne sont donc pas harmonisées avec celles de l'UICN, ce qui illustre alors encore plus la fragmentation des régimes juridiques de protection de l'environnement.

Ces questions d'harmonisation et de fragmentation ouvrent la voie à une possible solution, qui est celle d'une possible « défragmentation »¹¹¹ de la gouvernance océanique, qui est possible de manière générale mais aussi plus spécifiquement en matière d'AMP si les États sont prêts à se mettre d'accord.

B- La fragmentation du régime juridique de la protection de l'environnement marin

L'analyse des fondements juridiques au niveau international, régional et national fait donc état d'un régime juridique extrêmement fragmenté en ce qui concerne la protection de l'environnement en général et du cadre juridique des AMP plus précisément. Cette fragmentation est particulièrement présente en haute mer, car le régime juridique du milieu marin tel que façonné par la CNUDM ne rend pas compte de son unité et de sa continuité écologique.¹¹² Les catégories administratives créées par la CNUDM ont fragmenté l'océan en zones où les droits et les devoirs des États varient, et dans lesquelles la mise en œuvre des mesures peut se révéler être largement inefficace comme c'est le cas en haute mer. Il ne fait aucun doute aujourd'hui que la fragmentation de la gouvernance océanique a contribué à la détérioration de l'environnement marin¹¹³ et que le système actuel a besoin d'être réformé tant au niveau international (1-) que régional (2-).

¹¹⁰ Chiffres du gouvernement français, L'environnement en France, Rapport sur l'état de l'environnement, accessible à <https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/milieus-et-territoires-a-enjeux/mer-et-littoral/biodiversite/article/les-aires-marines-protégees-en-2019>.

¹¹¹ A. Flavia Barros Platiau et S. Maljean-Dubois, *op. cit.*, p. 52.

¹¹² *Ibid.*, p. 49.

¹¹³ K. Scott, « Integrated Oceans Management : A new frontier in marine environment protection », in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2015, p. 464.

1- La profonde fragmentation au niveau international

Pourquoi parle-t-on de fragmentation de la conservation et de l'utilisation des ressources en milieu marin ? Tout d'abord, il existe de nombreuses organisations internationales compétentes en la matière, mais celles-ci ont été créées progressivement et sans suivre un cheminement précis. Cela a abouti à une multiplication des obligations internationales, à la fois de *hard law* et de *soft law*, qui ne sont pas appliquées par les États à cause du manque de coopération de la communauté internationale. Il est compliqué à ce stade de parler de l'existence d'un régime juridique de protection de l'environnement marin car les dispositions qui permettent cette protection proviennent de tant de secteurs différents et sont si complexes en raison des différentes juridictions maritimes qu'il est compliqué de les rassembler dans un seul « régime ».

La profusion des sources conventionnelles et des institutions n'est pas en elle-même le signe d'une fragmentation, mais plutôt du nombre de sources et de fondements juridiques que l'on peut utiliser pour développer le droit relatif à la protection de l'environnement marin. Cependant, ce qui crée une fragmentation est le fait que ces sources « ne sont pas en relation les unes avec les autres et opèrent de manière indépendante, sans qu'un cadre global ne veille à la structure, à l'homogénéité et à la cohérence de leurs travaux ». ¹¹⁴

La fragmentation du régime juridique de protection de l'environnement est plus présente au niveau du droit international qu'au niveau régional, tout d'abord parce l'approche très générale de la CNUDM et l'approche sectorielle des autres conventions ayant un but utilitariste mêlé à des objectifs de conservation sont les seules qui existent. ¹¹⁵ On ressent d'ailleurs dans le texte de ces Conventions cette tension entre utilisation et conservation des ressources, qui est préjudiciable à la protection de l'environnement car elle permet aux États de profiter de leurs lacunes pour faire valoir leurs intérêts économiques. L'approche zonale de la CNUDM – c'est-à-dire qu'elle détermine les obligations des États en fonction d'un découpage de différentes zones – contribue à cette fragmentation, ¹¹⁶ malgré l'application générale de l'article 192 et de son obligation de préserver l'environnement marin qui n'est pas appliquée efficacement.

¹¹⁴ D. Tladi, « Gouvernance des océans : un cadre de réglementation fragmenté », in *Regards sur la Terre 2011 – Océans : la nouvelle frontière*, P. Jacquet, R. Kumar Pachauri et L. Tubiana, Paris, Armand Colin, 2011, p. 225.

¹¹⁵ A. Flavia Barros Platiau et S. Maljean-Dubois, *op. cit.*, p. 53.

¹¹⁶ D. Tladi, *op. cit.*, 225.

À côté de ces deux approches de la protection de l'environnement, il faut également rajouter les régimes juridiques qui régissent les pêcheries et le transport maritime par exemple, car ceux-ci vont avoir un impact sur le régime juridique de la protection de l'environnement à travers de nombreuses règles et dispositions. Il n'existe pas d'institution globale pour gérer toutes ces questions, faisant alors preuve d'un profond manque de coordination.

Enfin, il n'existe aucun instrument global ou point focal institutionnel pour développer des normes de « pratiques exemplaires »¹¹⁷ ou pour adopter des mesures de conservation dans les ZAJN.¹¹⁸ Tous les acteurs, étatiques et institutionnels, peuvent agir à leur guise en l'absence de règle contraignante au niveau international. La CNUDM souffre donc de profondes lacunes, et a largement contribué à la fragmentation de la gouvernance océanique.

En ce qui concerne le régime international des AMP, la fragmentation est encore plus présente. Les seules définitions et directives qui existent ont été produites par l'UICN, mais celles-ci ne sont pas contraignantes et ne fournissent que des lignes directrices que les États peuvent choisir de suivre volontairement. L'apport de la CDB a été plus utile car les décisions de la COP ont tenté de fournir des éléments de définitions et des critères à suivre mais celles-ci ne sont pas contraignantes non plus et laissent une trop grande marge de manœuvre aux États. La fragmentation en ce qui concerne les AMP a d'ailleurs largement inquiété la communauté internationale, et c'est d'ailleurs l'un des thèmes qui l'a poussé à former le Groupe de travail chargé d'étudier les questions de conservation de la biodiversité marine en ZAJN. La formation de cet organe en elle-même illustre à quel point la coopération internationale est difficile à mettre en œuvre car il a fallu presque dix ans pour que ses recommandations à l'Assemblée Générale des Nations Unies aboutissent aux négociations d'un nouvel accord contraignant.

Nous pouvons mentionner deux initiatives internationales dont le but a été d'atténuer la fragmentation de la protection de l'environnement au niveau de l'ONU.

¹¹⁷ « *Best practice standards* » dans le texte. Traduction de l'auteur.

¹¹⁸ R. Warner, « *Conserving Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Co-Evolution and Interaction with the Law of the Sea* », in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, ed. by D. Rothwell and al., March 2015, p. 758.

La première est l'initiative onusienne « ONU-Océans » qui est un mécanisme de coopération entre les différentes agences de l'ONU sur les questions relatives aux océans. Ses objectifs sont la promotion de la coordination et de la cohérence des activités du système de l'ONU relatives aux océans et de faciliter l'échange d'informations et d'outils de travail entre ces agences.¹¹⁹ La plateforme réunit plus d'une vingtaine d'institutions internationales et a concentré son travail sur la protection des océans contre le réchauffement climatique, la protection de l'environnement marin en ZAJN et les AMP par exemple.

Le deuxième exemple d'initiative onusienne de promotion de la coopération est intitulé « Le Pacte pour les Océans ».¹²⁰ Lancée par le Secrétaire Général de l'ONU en 2012, Le Pacte pour les Océans s'inscrit dans la lignée de la résolution « L'Avenir que nous voulons »¹²¹ et a pour but de « fournir à tous les acteurs un cadre qui facilite leur collaboration aux fins de la réalisation rapide de l'objectif fixé par le Pacte : des océans en bonne santé pour un monde prospère ».¹²² Pour atteindre cet objectif, des stratégies doivent être mises en place pour renforcer la coordination intersectorielle à tous les niveaux (international, régional et national).¹²³

Les deux initiatives onusiennes ont des mandats qui semblent similaires, ou tout du moins parallèles, mais pour autant leur relation mutuelle n'est pas claire.¹²⁴ Elles sont d'ailleurs à l'image du travail entrepris en ce qui concerne la protection de l'environnement car elles sont plus symboliques et déclaratoires que réellement coordonnées et efficaces.

Au niveau international, la meilleure perspective actuelle de lutter contre la fragmentation est le projet de traité au sein de la CNUDM de protection de la biodiversité marine en haute mer. En effet, le cadre juridique d'un tel instrument est idéal car la CNUDM est reconnue comme la « Constitution des océans », elle comprend donc les fondements du droit protecteur de l'environnement marin et elle prime sur les autres droits en la matière.

¹¹⁹ Projet de résolution de l'Assemblée Générale, Les Océans et le droit de la mer, Annexe 1 : Mandat d'ONU-Océans, A/68/L.18 (27 novembre 2013), accessible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/68/L.18>.

¹²⁰ « Oceans compact » en anglais.

¹²¹ Résolution 66/288, *L'avenir que nous voulons*, A/RES/66/288 (11 septembre 2012), accessible à l'adresse https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=F.

¹²² ONU, *Le Pacte pour les Océans*, 2012, p. 2, accessible à l'adresse https://www.un.org/Depts/los/ocean_compact/SGs%20OCEAN%20COMPACT%202012-FR-low%20res.pdf.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ K. Scott, *op. cit.*, p. 488.

2- La plus faible fragmentation au niveau régional

Au niveau régional, la fragmentation du régime juridique de la protection de l'environnement marin est moins présente et plus atténuée. En effet, les mesures de protection telles que la désignation d'AMP sont favorisées par la présence d'un cadre plus restreint qui fait tout de même intervenir plusieurs États. Les exemples que nous avons cités sont une illustration pertinente de cet argument car la coopération et la coordination sont encouragées au sein d'un régime conventionnel de protection de l'environnement.

Les régimes régionaux sont moins fragmentés tout d'abord car à ce niveau, il est plus simple d'identifier des écosystèmes vulnérables et les États parties à une convention ou à une ORGP qui vont pouvoir adopter des mesures de protection dans les zones sous leur juridiction. En ce qui concerne la haute mer, la coopération sera également favorisée car elle ne concernera seulement qu'un groupe d'États, et non pas tous les États parties à la CNUDM par exemple et qui, selon ses dispositions, partagent les mêmes libertés de pêche et de navigation dans les zones concernées.

Le niveau régional favorise également l'harmonisation des mesures au niveau national, le meilleur exemple d'un tel système étant l'Union Européenne qui agit également pour la protection des océans à son niveau. L'UE a lancé en 2015 un projet d'amélioration de la gouvernance des océans qui fait écho à l'ODD 14 visant à protéger les océans ; l'un des objectifs est d'adopter des stratégies régionales en collaboration avec des États non-membres de l'UE et des acteurs privés pour chaque bassin marin de l'UE. Par exemple en ce qui concerne l'océan Atlantique, un document stratégique avait déjà été adopté en 2011 pour appeler à plus de coopération entre les États dans cette zone.¹²⁵ Le Plan d'action adopté en 2013¹²⁶ offre un cadre aux États Membres pour partager « les informations, les résultats et les meilleures pratiques, ainsi que suggérer des idées d'autres domaines de collaboration ». ¹²⁷ La coopération transatlantique est également encouragée, et en 2017, l'UE a signé la Déclaration de Belém sur

¹²⁵ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Définir une stratégie maritime pour la région Atlantique*, COM/2011/0782.

¹²⁶ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action pour une stratégie maritime dans la région atlantique Pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM/2013/0279.

¹²⁷ *Ibid.*, para 3.2.

la coopération atlantique en matière de recherche et d'innovation¹²⁸ avec le Brésil et l'Afrique du Sud. Cette déclaration se fonde sur l'importance des bénéfices mutuels que pourrait apporter un partage et une mise en commun des activités de recherche dans l'océan Atlantique. L'un des objectifs est d'encourager des nouveaux modèles de coopération entre les États signataires fondés sur le principe des responsabilités communes mais différenciées dans les domaines d'intérêts clés tels que le changement climatique, la gestion des pêches et la biodiversité marine.

Cependant la fragmentation reste présente au niveau régional et elle peut avoir une influence néfaste au même titre et pour les mêmes raisons qu'au niveau international. En effet, la profusion des sources conventionnelles, des institutions compétentes et des organisations contribue à la fragmentation du régime juridique si elles ne sont pas mises en relation et si elles ne coopèrent pas entre elles. Chaque convention poursuit le but qui lui est attribué, et il n'existe pas assez de normes au niveau international comme les Objectifs d'Aichi ou de développement durable pour guider les institutions vers un objectif commun.

Peut-on alors viser une « défragmentation » de la gouvernance des océans et de la protection de l'environnement marin ? Le concept de défragmentation selon certains auteurs doit être vu comme « une réponse rationnelle et souhaitable des États et autres parties prenantes en vue d'améliorer les instruments de la gouvernance marine ». ¹²⁹ Rationnelle car n'importe quel régime juridique aussi large se doit d'imposer une certaine coordination des pratiques pour assurer leur efficacité, et souhaitable car l'urgence des problèmes environnementaux en milieu marin et à la perte de la biodiversité marine appelle à une réforme. La notion de défragmentation ne conçoit pas la fragmentation comme un processus inévitablement négatif, car il peut être bénéfique. En effet, la fragmentation offre une certaine flexibilité aux acteurs et permettent d'évoluer assez rapidement pour s'adapter aux nouveaux problèmes. Elle appelle donc à une réorganisation des systèmes existants, et dans le cadre de la gouvernance de la biodiversité marine, l'adoption d'un cadre général contraignant au sein de la CNUDM. Ce cadre général doit être fondé sur une approche et des principes communs qui prennent en compte les synergies si particulières au milieu marin et océanique et les problématiques qui lui sont propres.

¹²⁸ *Belém Statement on Atlantic Research and Innovation Cooperation*, adoptée lors de la Conférence de Lisbonne le 13-14 Juillet 2017.

¹²⁹ A. Flavia Barros Platiau et S. Maljean-Dubois, *op. cit.*, p. 56.

II- La nécessité d'adopter un accord instaurant un régime juridique universel de protection de l'environnement marin

Au vu des problèmes environnementaux dont souffrent les océans et l'environnement marin, il est certain que le droit de la mer actuel et sa branche de protection de l'environnement ne sont pas efficaces. La fragmentation de la gouvernance océanique et du droit de la protection de l'environnement marin et de la biodiversité marine contribue très largement à la dégradation des océans. Face à ce constat, il est indispensable de réformer le droit de l'environnement marin en profondeur, sans toutefois confectionner entièrement un nouveau régime. En se fondant sur les principes juridiques et les conventions internationales existants, il faut défragmenter le droit de l'environnement marin en adoptant un cadre général (de préférence contraignant) qui permettrait tout d'abord d'adopter des obligations précises applicables à tous les États, et de créer une institution chargée de leur mise en œuvre et de la supervision de toutes les activités maritimes humaines ayant un impact sur l'environnement.

La création de ce nouveau cadre général est notamment indispensable pour le régime juridique des AMP qui a besoin d'une définition et de critères universels pour rendre compte de réseaux écologiquement cohérents. Depuis que les AMP font partie du paysage juridique, on voit apparaître la notion d'approche écosystémique qui paraît de plus en plus indispensable à la protection du milieu marin. Elle est d'ailleurs aujourd'hui adoptée au sein de la plupart des conventions de protection de l'environnement marin, et est considérée comme l'un des principes clés d'une gouvernance océanique efficace. Nous allons voir comment l'approche écosystémique est un fondement indispensable à l'approfondissement d'un droit protecteur de l'environnement marin (A-), puis comment ce droit ne peut réellement être concrétisé qu'à travers l'adoption du nouvel accord sur la protection de la biodiversité en haute-mer qui devrait être adopté très prochainement (B-). Cela nous permettra d'aborder les solutions et exigences de fond puis de forme à l'existence du droit protecteur de l'environnement marin.

A- L'approche écosystémique comme clé de voûte du régime juridique des AMP

L'approche écosystémique est de plus en plus utilisée dans les outils et les systèmes de protection de l'environnement marin car elle se prête particulièrement à ses complexités écologiques. L'approche écosystémique a été définie par la COP de la CDB de manière très

générale (1-) mais elle peut être définie et mise en œuvre différemment, notamment par l'adoption d'AMP à travers différents niveaux de protection (2-). Un exemple d'application concrète est la Politique Maritime Intégrée (PMI) de l'Union Européenne qui adopte une approche fondée sur les écosystèmes dans son régime de planification spatiale de l'espace marin (3-).

1- La définition de l'approche écosystémique par la COP de la CBD

L'approche écosystémique, ou approche par écosystème, est « une stratégie pour la gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable ». ¹³⁰ Cette définition a été adoptée par la cinquième COP de la CDB en 2000 dans le but de permettre aux États parties la réalisation des trois buts de la Convention. ¹³¹ L'approche par écosystème se doit de prendre en compte « les processus, les fonctions et les interactions essentiels entre les organismes et leur environnement » ¹³² et elle reconnaît que les êtres humains font partie intégrante des écosystèmes. ¹³³ L'approche par écosystème de la CDB se fonde sur la définition de l'écosystème qui figure à l'article 2 de la Convention. ¹³⁴ La COP de la CDB a mis en place douze principes et cinq directives opérationnelles pour la mise en œuvre de l'approche par écosystème (**Annexe 4**). Ceux-ci prescrivent une gestion prenant en compte les effets réels ou potentiels des activités sur les écosystèmes adjacents, la conservation de la structure et du fonctionnement des écosystèmes, la reconnaissance des limites des écosystèmes dans leur gestion, et la recherche d'un équilibre entre la conservation et l'utilisation des écosystèmes de la biodiversité. On comprend alors que cette approche nous invite à aller plus loin que l'approche traditionnelle de protection de l'environnement, à savoir la protection d'une seule espèce ou d'un seul habitat isolé. Elle appelle à plus de flexibilité et la prise en compte de plus d'informations pour comprendre les dynamiques complexes entre les écosystèmes et leurs composantes. En effet, cette flexibilité est essentielle car elle permet au fur et à mesure de s'adapter aux différents besoins de

¹³⁰ CDB, Décision V/6, *Approche par écosystème*, 15 – 26 mai 2000, Nairobi, Annexe A.1.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*, Annexe A.2.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Pour rappel, l'article 2 de la CDB définit l'écosystème comme « un complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle ».

l'écosystème. Selon le PNUE, « la gestion dans le cadre de l'approche écosystémique privilégie l'aspect adaptatif ». ¹³⁵

Il n'existe pas une seule manière de définir l'approche écosystémique, car la définition de la CDB n'offre en fait qu'un cadre global pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, en prenant en compte les besoins sociétaux et humains en matière d'avantages économiques qui en découleraient. ¹³⁶ Cela signifie que l'approche écosystémique peut être appliquée de manière différente et avec des outils différents en fonction de la zone géographique ou des caractéristiques écologiques particulières. Les outils qui mettent en œuvre l'approche écosystémique sont par exemple les AMP, ou encore l'approche écosystémique des pêches. ¹³⁷

L'approche écosystémique a d'ailleurs été reconnue comme un élément essentiel à adopter pour la gouvernance océanique. Le concept de gestion intégrée des océans (*integrated oceans management*) est aujourd'hui l'approche contemporaine dominante de la gouvernance des océans. ¹³⁸ Elle n'est pas spécifique aux AMP mais il est tout de même intéressant de la mentionner car elle se fonde également sur les connections qui existent au sein des océans et qui rendent sa protection si particulière. C'est également une réponse à la fragmentation de la gouvernance océanique qui cherche à s'éloigner de l'approche « zonale » du droit de la mer actuelle. ¹³⁹ C'est une approche qui est appliquée à tous les niveaux de protection, à savoir international, régional et national et c'est pour cela qu'il peut être pertinent de l'analyser brièvement. La gestion intégrée des océans cherche à intégrer la gestion des activités qui ont un impact ou une incidence sur les océans dans tous les secteurs dans le cadre d'une vision globale unifiée. ¹⁴⁰ Elle est structurée de manière spatiale (dans le contexte d'un ou plusieurs écosystèmes), temporelle (elle vise à adopter des stratégies sur le long-terme) et requière une forte coordination au niveau politique, légal et institutionnel pour être appliquée efficacement. Il existe de nombreuses applications différentes de la gestion intégrée des océans, qui peut être plus ou moins décentralisée par exemple, ou ancrée explicitement dans un texte de loi ou

¹³⁵ M.L., Silva Mejias, « Mettre en œuvre l'approche écosystémique en Méditerranée », *MedOndes*, Numéro 58, Octobre 2009, p. 5.

¹³⁶ M. Vierros, « The Ecosystem approach of the Convention on Biological Diversity » in *The ecosystem approach to fisheries*, G. Bianchi et H.R. Skjoldal, 2008, p. 45.

¹³⁷ D. Gascuel, « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans » *Pour 2009/3-4* (N° 202-203), pp. 199 à 206.

¹³⁸ K. Scott, *op. cit.*, p. 464.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 465.

seulement implicite à travers différentes politiques de gestion des océans. Un dernier élément important à retenir de la gestion intégrée des océans est qu'elle sera toujours fondée sur quatre éléments principaux : la gestion écosystémique (*ecosystem-based management*), le principe (ou l'approche) de précaution, l'étude d'impact environnemental et la planification spatiale (la désignation d'AMP).¹⁴¹

L'approche écosystémique prône donc une gestion intégrée des écosystèmes et des activités humaines pour assurer un équilibre entre conservation et utilisation des ressources. Si elle présente des caractéristiques utilitaristes, elle se présente comme le meilleur compromis disponible à l'heure actuelle pour assurer la protection de l'environnement marin face aux intérêts économiques des États.

2- La mise en œuvre de l'approche écosystémique à travers les AMP et différents niveaux de protection

Les AMP sont une des manières d'appliquer l'approche écosystémique, mais l'approche écosystémique est également fondamentale dans la désignation des AMP car elle met justement en place des éléments de définition qui sont essentiels pour assurer l'efficacité de ces zones de protection. Cela signifie que l'on ne va pas simplement désigner une aire de protection basée sur la zone de juridiction d'un État par exemple, car les fonctions des écosystèmes ne s'arrêtent pas aux frontières créées par l'Homme. Il va falloir désigner des AMP qui respectent les interactions entre les écosystèmes, tout en prenant en compte les activités humaines dans la zone. Cela requière un haut niveau de coordination et de coopération entre les États, notamment pour la protection des écosystèmes en ZAJN.

Les AMP, comme nous l'avons compris, sont un moyen parmi d'autres d'appliquer l'approche écosystémique en milieu marin, mais les deux concepts sont intrinsèquement liés. Les AMP doivent être désignées non pas de manière « zonale », mais de manière intégrée et écosystémique. Cependant, l'approche écosystémique est limitée dans sa définition car celle-ci prend en compte les avantages économiques qui découlent de la protection d'une zone et recherche l'équilibre entre la conservation et l'utilisation des ressources. Elle place l'humain en tant que partie intégrante des écosystèmes. Toutefois, dans la pratique des AMP, une

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 467.

hiérarchie des niveaux de protection a été mise en place et les niveaux de protection les plus élevés doivent être privilégiés pour restaurer des écosystèmes dégradés, ce qui signifie interdire ou limiter fortement les interventions humaines.

Afin d'assurer un niveau de protection efficace à tout le milieu marin, il faut donc combiner les deux approches en adoptant l'approche écosystémique comme l'approche fondamentale dans la gestion de tous les milieux marins, et lorsque cela est possible, désigner des AMP avec un niveau de protection forte ou intégrale au sein desquelles les activités humaines seront interdites ou strictement limitées. Cela peut notamment faire référence aux « no-take zones », une catégorie spéciale d'AMP où aucune activité extractive n'est autorisée. Sont alors interdites la pêche et les extractions minières ou pétrolières en mer.

Quels sont les différents niveaux de protection auxquels nous faisons référence ? Il en existe quatre, allant du plus haut niveau de protection au niveau le plus faible : protection intégrale, haute, modérée et enfin faible. Ceux-ci ont été décrit notamment dans le Guide des AMP dont nous avons déjà parlé et qui fait donc office de standard international non contraignant mais invitant les États à suivre la classification. Le tableau ci-dessous décrit les niveaux de protection et leurs caractéristiques.¹⁴²

	Protection intégrale	Protection haute	Protection modérée	Protection faible
<i>Description de la catégorie</i>	Aucune activité extractive ou destructive n'est autorisée et tous les impacts sont minimisés.	Seules les activités extractives légères sont autorisées et les autres impacts sont minimisés dans la mesure du possible.	Il existe une certaine protection, mais extraction et impacts, modérés à importants, sont autorisés	L'extraction extensive et d'autres impacts sont autorisés, tandis que certains bénéfices de conservation persistent.
<i>Bénéfices attendus</i>	Bénéfices attendus		Bénéfices non attendus	

¹⁴² Oregon State University, IUCN World Commission on Protected Areas, Marine Conservation Institute, National Geographic Society, et UNEP World Conservation Monitoring Centre (2019) Une Introduction au Guide des AMP. <https://www.protectedplanet.net/c/mpa-guide>.

Le Guide des AMP estime que pour les AMP à protection intégrale et forte, les bénéfices attendus sont l'augmentation de l'abondance et de la taille des espèces précédemment exploitées, la restauration des interactions écologiques et des habitats, l'amélioration de l'efficacité de la reproduction grâce à la plus grande taille atteinte par les espèces exploitées et une plus grande résilience et un potentiel d'adaptation au changement climatique et autres changements environnementaux.¹⁴³ Pour les deux autres catégories, la protection modérée et faible, très peu de ces bénéfices sont attendus.

En 2016, l'UICN a adopté l'objectif d'intensifier la protection intégrale en désignant au moins 30% de chaque habitat marin dans un réseau d'AMP entièrement protégées ou à travers d'autres mesures efficaces de conservation, c'est à dire sans aucune activité extractive d'ici à 2030.¹⁴⁴ Cet objectif, bien que non contraignant, est important car il offre aux États un cadre d'action et une vision sur le long terme pour l'adoption d'AMP d'une part, et l'intégration d'objectifs de conservation stricts de l'autre. Il pourrait éventuellement être adopté par des États à travers leur stratégie nationale, comme a pu le faire la France en annonçant un objectif de protection de 30% dont 10% de protection forte. Les objectifs de protection fondés sur ces différents niveaux font donc aujourd'hui partie du paysage légal et politique.

Ces informations font donc remettre en perspective les chiffres de protection des zones maritimes en France par exemple, car pour rappel, si plus de 30% des territoires (marins et terrestres) français sont protégés en tant qu'AMP, seulement 1,7% de cette protection peut être qualifiée de protection forte (protection intégrale et haute). Cela signifie que les bénéfices de conservation ne seront possibles que dans les zones de protection où les objectifs de conservation sont plus importants que les objectifs d'utilisation des ressources. Il est certain que pour que la protection soit plus efficace au sein des AMP, il faut prendre plus de mesures pour hausser le niveau de protection et l'approche écosystémique peut jouer un rôle pour cela.

Cette classification des niveaux de protection peut d'ailleurs nous faire remettre en cause l'approche écosystémique car celle-ci dans sa définition intègre les activités humaines dans la gestion d'un écosystème. Or selon le Guide des AMP, les bénéfices attendus découlant de la désignation d'une AMP ne le sont que dans le cas de la protection forte, c'est à dire avec une interdiction ou une forte limitation des activités humaines.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ UICN CMAP, *op. cit.*, p. 1.

Les deux concepts seraient-ils alors inconciliables ? Ils ne sont pas inconciliables s'ils sont combinés de manière efficace. En effet, l'UICN préconise que les AMP doivent être adoptées dans les établies dans les zones les plus importantes pour la conservation de la biodiversité marine. Elles seront donc créées sous la forme de zones de non-prélèvement ou de zones à usages multiples en fonction du niveau de protection requis (soit un niveau de protection intégrale ou haute). Pour les autres zones, que l'UICN qualifie « d'océan global »,¹⁴⁵ les activités humaines devront être gérées selon des pratiques durables et en application de l'approche écosystémique. Selon cette logique, « les mesures basées sur des zones dont les objectifs principaux sont autres, comme la pêche durable, ne peuvent pas être considérées comme des AMP ».

La combinaison de l'approche écosystémique et des AMP de protection intégrale et haute peut donc contribuer à une « gestion globale des océans » plus efficace, selon les termes de l'UICN. Les AMP et l'approche écosystémique sont étroitement liées car elles créent des avantages mutuels et permettent la mise en œuvre des deux concepts d'une manière qui respecte les valeurs des écosystèmes et qui donne la priorité à la conservation de la biodiversité marine lorsque cela est nécessaire.

Pour conclure sur l'analyse de l'approche écosystémique et de sa relation avec la technique de désignation d'AMP, nous voyons clairement que l'approche écosystémique n'est pas une notion précise qu'il faudrait mettre en œuvre d'une certaine manière. C'est une notion floue qui peut être appliquée de différentes manières mais qui ne peut que fonctionner qu'au sein d'une approche intégrée et coordonnée, notamment à travers la désignation d'AMP. Les deux concepts sont intrinsèquement liés et doivent fonctionner de pair car un réseau écologiquement cohérent d'AMP ou même un régime juridique les encadrant peuvent puiser dans les fondements de l'approche écosystémique, tout en conservant des standards de protection forte qui sont aujourd'hui trop peu appliqués. Il est d'ailleurs urgent de placer les AMP dans le cadre d'une gestion fondée sur les écosystèmes¹⁴⁶ car elle permet de mettre en pratique les objectifs des AMP.¹⁴⁷

¹⁴⁵ *Ibid*, p. 3.

¹⁴⁶ « *Ecosystem-based approach* (EBM) » dans le texte.

¹⁴⁷ R. Sarda et al, "Ecosystem-Based Management for Marine Protected Areas: A Systematic Approach", in *Management of Marine Protected Areas: A Network Perspective*, ed. By P.D. Goriup, John Wiley & Sons Ltd 2017.

3- L'exemple de la Politique Maritime Intégrée de l'Union Européenne

L'Union Européenne a mis en place un système intéressant appliquant l'approche écosystémique (ou gestion intégrée) à travers, entre autres, la désignation d'AMP. Les deux piliers de son régime juridique en matière de gouvernance océanique sont la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE)¹⁴⁸ et la directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime (2014/89/UE).¹⁴⁹ Ces deux directives ont pour objectif respectivement d'instaurer un cadre pour les États membres afin que ceux-ci puissent prendre les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020¹⁵⁰ et pour la planification de l'espace maritime afin de promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durable des ressources marines.¹⁵¹ La première directive-cadre semble donc plutôt être axée sur la conservation du milieu marin tandis que la seconde l'est plutôt sur l'utilisation des ressources de manière durable.

La directive cadre « stratégie pour le milieu marin » met en place explicitement « l'approche fondée sur les écosystèmes » dans son article 1.3 afin d'assurer un équilibre entre la conservation du milieu marin en réduisant la pression anthropique et l'utilisation des ressources marines. La directive « planification de l'espace marin » définit sa Politique Marine Intégrée (PMI), dont le pilier environnemental est constitué par la directive « stratégie pour le milieu marin ».¹⁵² La PMI est définie par la directive comme :

« la politique de l'Union dont l'objectif est de favoriser une prise de décision coordonnée et cohérente pour optimiser le développement durable, la croissance économique et la cohésion sociale des États membres, notamment des régions côtières, insulaires et ultrapériphériques de l'Union, ainsi que des secteurs maritimes, grâce à des politiques cohérentes dans le domaine maritime et à la coopération internationale en la matière; »¹⁵³

¹⁴⁸ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »).

¹⁴⁹ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

¹⁵⁰ Directive 2008/56/CE, *op. cit.*, article 1.1.

¹⁵¹ Directive 2014/89/UE, *op. cit.*, article 1.1.

¹⁵² *Ibid*, (2).

¹⁵³ *Ibid*, article 3.1.

On retrouve donc dans la définition de la PMI de l'Union Européenne certaines similarités avec la gestion intégrée des océans (*integrated oceans management*), comme par exemple la volonté d'intégrer les activités humaines à travers une vision globale unifiée prenant en compte tous les paramètres environnementaux à notre disposition et en priorisant la coopération des politiques. L'Union Européenne dispose donc d'un cadre légal approfondi qui vise à protéger l'environnement marin tout en créant des outils réglementaires de la politique maritime intégrée.

Dans le cadre de la directive cadre « stratégie pour le milieu marin », la France a transposé les dispositions en établissant une obligation de mettre en œuvre des « plans d'actions pour le milieu marin » (PAMM) dans chaque sous-région marine établie par la directive.¹⁵⁴ Ce qui est intéressant lorsque l'on regarde ce qui doit composer les PAMM est que l'on retrouve réellement cette approche fondée sur les écosystèmes prônée par la directive : chaque PAMM doit comprendre une évaluation initiale de l'état de la sous-région marine sous l'angle environnemental, des pressions et impacts et sous l'angle économique et social ; une définition du bon état écologique en application de la directive ; l'adoption d'objectifs environnementaux et indicateurs associés afin d'obtenir ou de conserver le bon état écologique ; un programme de surveillance ; et enfin un programme de mesures de gestion des activités humaines et d'outils de restauration de l'écosystème marin qui contribuera à la mise en place d'un réseau cohérent et représentatif d'AMP.¹⁵⁵ L'approche fondée sur les écosystèmes aide alors à adopter des mesures de gestion allant de l'évaluation à la surveillance d'une région marine, et la désignation d'AMP est l'un des outils à mettre en œuvre pour que cette gestion soit efficace.

L'exemple de l'Union Européenne est donc pertinent car deux directives cadres ont été adoptées dans le but d'ancrer une approche écosystémique pour le pilier environnemental de sa politique marine intégrée. Les AMP sont prises en compte dans le système juridique de l'Union Européenne, notamment à travers le réseau Natura 2000 qui concerne également le milieu marin. L'application d'un réseau cohérent écologiquement d'AMP en mer Méditerranée par exemple, ou encore en mer Atlantique Nord-est précède l'adoption de ces deux directives mais en réalité ces dernières viennent compléter et renforcer la vision cohérente d'un réseau d'AMP en renforçant la coordination entre les États membres pour chaque sous-région marine. Les deux directives visent à faire adopter une gestion intégrée des activités humaines et de la

¹⁵⁴ Code de l'environnement, articles L. 219-9 à L. 219-18.

¹⁵⁵ *Ibid.*, article L. 219-9.-I.

protection de l'environnement, qui s'applique donc naturellement à chaque AMP désignée dans les zones marines sous juridiction de l'Union Européenne.

Pour conclure, l'approche écosystémique (ou approche par écosystème, ou encore fondée sur les écosystèmes selon les textes) est aujourd'hui appliquée dans la plupart des stratégies de protection de l'environnement et des outils réglementaires adoptés au niveau régional et national, mais elle reste une notion floue que l'on tente d'intégrer tant bien que mal. La désignation et la gestion des AMP doivent s'en inspirer de manière explicite si possible pour que des plans de gestion et de surveillance puissent être mis en place par les États et que ceux-ci puissent s'assurer de l'amélioration de l'état environnemental de chaque région marine, à travers le critère de « bon état écologique » en ce qui concerne l'Union Européenne.

Pour que l'approche écosystémique devienne réellement un principe de droit de l'environnement en tant que tel, il faudrait que le futur traité de protection de la biodiversité marine en haute mer intègre l'approche par écosystème en la définissant et en préconisant son application dans la gestion des activités humaines en milieu marin.

B- La négociation d'un instrument international juridiquement contraignant de protection de la biodiversité marine

Les résolutions 69/292¹⁵⁶ et 72/249¹⁵⁷ de l'Assemblée générale ont enclenché l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant dans le cadre de la CNUDM sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. Les négociations ont débuté en 2018 et auraient dû se conclure à l'issue de quatre sessions en mars 2020, cependant la dernière session de négociations a été reportée à une date ultérieure en raison de la crise sanitaire du Covid-19.¹⁵⁸ Malgré ce ralentissement regrettable dans les dernières étapes des négociations, nous pouvons analyser les dispositions de de l'avant-projet

¹⁵⁶ Résolution 69/292 de l'Assemblée Générale, *op. cit.*

¹⁵⁷ Résolution 72/249 de l'Assemblée Générale, *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*, A/RES/72/249 (24 décembre 2017), accessible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/RES/72/249>.

¹⁵⁸ Résolution 74/583 de l'Assemblée Générale, *Conférence intergouvernementale chargée d'élaborer 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*, A/74/L.41 (9 mars 2020), accessible à l'adresse <https://undocs.org/fr/a/74/l.41>.

de l'Accord (1-) avant de conclure sur les possibles conséquences d'un tel accord sur la concrétisation d'un droit protecteur de l'environnement marin (2-).

1- Le texte de l'avant-projet de l'Accord

L'avant-projet de l'Accord présente les dispositions qui ont été approuvées pour l'instant par l'ensemble des États membres et parties aux négociations. Le texte comprend certaines parties entre crochets, qui signifient soit que deux ou plusieurs options incompatibles sont présentes dans une disposition ou que des délégations se sont exprimées en faveur de l'omission de la disposition ou d'une partie de celle-ci.¹⁵⁹

L'objectif de l'Accord est énoncé à l'article 2 de l'avant-projet. Celui-ci est « d'assurer la conservation [à long terme] et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale grâce à l'application effective des dispositions pertinentes de la Convention et au renforcement de la coopération et de la coordination internationales. »¹⁶⁰ Celui-ci s'organise ensuite donc sous quatre volets qui constituent les quatre parties de l'Accord : ressources génétiques marines et partage des avantages (Partie II), outils de gestion par zone, y compris les AMP et autres mesures (Partie III), études d'impact sur l'environnement (Partie IV) et enfin renforcement des capacités et transfert de techniques marines (Partie V). Les autres parties concernent l'instauration d'un dispositif institutionnel (la COP), les ressources financières, la mise en œuvre de l'Accord, le règlement des différends et les États non parties à l'Accord.

Ce qui nous intéresse dans cet avant-projet est donc la Partie II car celle-ci concerne les AMP spécifiquement mais les éléments de définitions et les principes énoncés dans la Partie I sont également importants.

Tout d'abord, l'article 1 alinéa 10 définit d'une AMP : c'est une « aire marine géographiquement définie qui est désignée et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation et d'utilisation durable [à long terme de la biodiversité] [et qui bénéficie d'une

¹⁵⁹ Assemblée Générale, *Avant-projet d'accord révisé 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*, A/CONF.232/2020/3 (23 mars – 3 avril 2019), accessible à l'adresse <https://undocs.org/fr/a/conf.232/2020/3>.

¹⁶⁰ Avant-projet de l'Accord, *op. cit.*, article 2.

meilleure protection que les zones environnantes]. » Les objectifs de conservation et d'utilisation semblent être équilibrés, même si cela peut être reproché car l'objectif d'une AMP devrait être un objectif de conservation en priorité et non pas de développement durable. En comparant cette définition avec celle de l'UICN, celle de l'avant-projet de l'Accord est moins précise et moins centrée sur la conservation de la nature et des écosystèmes. La définition de l'avant-projet soulève des questions quant au niveau de protection selon les standards de l'UICN, et si les AMP selon la définition de l'Accord seront considérés comme une AMP établissant un niveau de protection forte.

L'article 5 établissant les [approches] [et] [principes] généraux¹⁶¹ établit trois principes intéressants : afin d'atteindre le but de l'Accord, les États parties seront guidés par une approche écosystémique (f), [une approche intégrée (g)] et une approche qui renforce la résilience des écosystèmes aux effets préjudiciables des changements climatiques et de l'acidification des océans et restaure l'intégrité des écosystèmes (h). Il est très important que l'approche écosystémique ait été adoptée explicitement dans le texte de l'avant-projet car après avoir été utilisée par de nombreux instruments et stratégies de manière assez floue, elle peut espérer maintenant être utilisée de manière plus claire et efficace. L'approche écosystémique n'est pas définie par le texte de l'Accord mais elle est préconisée par l'article 16 concernant l'identification des aires à protéger comme fondement du processus d'identification. Les deux autres approches mentionnées sont intéressantes, surtout celle qui concerne les effets préjudiciables des changements climatiques car à travers cette approche, nous reconnaissons que les écosystèmes sont des organismes changeants et que nous devons nous adapter à ces changements.

Les dispositions pertinentes de l'accord relatives aux AMP sont les articles 14 à 21 (Partie III). Tout d'abord, l'article 14 décrit les objectifs de la partie concernant les outils de gestion par zone qui sont le renforcement de la coopération et de la coordination des États dans l'utilisation de ces outils, y compris les AMP.¹⁶² Il y a donc une reconnaissance que si ces outils existent, ils n'ont pas été suffisants pour former un réseau écologiquement cohérent et efficace pour protéger la biodiversité en haute mer. Tous les acteurs, à savoir les États, les organisations internationales, régionales et sous régionales sont concernés. De ce fait, « la création un réseau d'aires marines protégées écologiquement représentatives reliées entre elles [et gérées de

¹⁶¹ Dans le texte.

¹⁶² *Ibid*, article 14 a).

manière efficace et équitable] » devient également un objectif explicite de l'Accord.¹⁶³ Nous pouvons regretter qu'aucun objectif de taille ou mettant en place une date limite pour atteindre celui-ci ne soit énoncés par le texte, mais cette omission peut également être un gage de flexibilité permettant à la communauté internationale de s'adapter aux différents facteurs à prendre en compte. Enfin, les États parties doivent [promouvoir la cohérence et la complémentarité] des zones protégées.¹⁶⁴

L'article 15 dispose que pour renforcer la coordination et la coopération internationales, les États doivent également favoriser la « cohérence et la complémentarité » lors de l'établissement des AMP. Le texte dispose que les mesures de conservation adoptées dans le cadre de l'accord compléteront les mesures de conservation désignées par les cadres juridiques et organes compétents.¹⁶⁵ Lorsqu'aucun instrument ou cadre juridique n'existe ou lorsqu'aucune mesure de conservation n'a été adoptée pour désigner des AMP, celles-ci sont établies dans le cadre de l'accord.¹⁶⁶ La création d'AMP doit être accompagnée de mesures de conservation et de gestion, comme c'est le cas dans le régime de la CCAMLR et son processus d'adoption d'AMP.

Sur le principe de complémentarité que l'article 15 impose, le texte semble peu clair. Il est difficile de comprendre quel système l'emportera sur l'autre et ce qu'implique le concept de « complémentarité » des mesures de conservation. Une interprétation possible est que, premièrement, les organes régionaux tels que les ORGP auront le mandat principal de désigner des AMP dans les ZAJN et que, si aucune organisation n'existe ou n'a de mandat pour le faire, les États devront coopérer pour en créer une. Le seul élément clair qui découle de l'article est que les États parties doivent coopérer pour établir des AMP et qu'ils doivent participer aux travaux visant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine.

En ce qui concerne l'identification des zones nécessitant une protection, l'article 16 établit des critères spécifiques et précis. Ces zones sont identifiées sur la base des meilleures données scientifiques disponibles, du principe de précaution et de l'approche écosystémique.¹⁶⁷ Il y a entre quatorze et vingt-et-un critères indicatifs pour l'identification des aires à protéger

¹⁶³ *Ibid*, article 14 d).

¹⁶⁴ *Ibid*, article 14 i).

¹⁶⁵ *Ibid*, article 15 1. b) i).

¹⁶⁶ *Ibid*, article 15 1. B) ii) ou sa variante 2.

¹⁶⁷ *Ibid*, article 16 1.

énoncé à l'Annexe I de l'avant-projet, sachant que tous ne font pas l'objet d'un consensus (**Annexe 5**). Nombre de ces critères se rapportent aux spécificités des écosystèmes, tels que l'importance particulière pour les stades du cycle de vie des espèces (c), la connectivité [et/ou cohérence] écologique[s] (m) et l'importance des processus écologiques à l'œuvre dans l'aire (n). D'autres critères plus classiques tels que le caractère unique de l'aire (a), sa rareté (b) ou sa biodiversité (i) sont prévus. Grâce à cette liste extensive de critères d'identification, il sera plus facile pour les États de créer des AMP selon des critères scientifiques et écologiques expressément définis. L'établissement de ces critères est absolument essentiel pour établir un cadre juridique global et multilatéral de création des AMP et participe à la concrétisation du régime juridique d'un droit protecteur de l'environnement marin.

La particularité de cette partie est que les trois organes institutionnels créés par l'Accord, à savoir le Secrétariat, la COP et l'Organe Scientifique et Technique, vont jouer un rôle dans la proposition de création d'une AMP. En effet, un État seul ou un groupe d'États peuvent soumettre une proposition au Secrétariat. Une proposition doit comprendre des éléments précis concernant la description géographique de l'aire (a), des informations sur les critères de l'Annexe I (b) et les activités humaines autorisées (c). La proposition doit également faire état des objectifs de conservation et d'utilisation appliqués à l'AMP (e) et les mesures de conservation et de gestion à adopter (f). L'Organe scientifique et technique peut intervenir pour intégrer des éléments qui seraient manquants dans la proposition.

L'article 19 confère un pouvoir de décision à la COP car celle-ci prend toutes les décisions relatives à la création d'une AMP. Elle peut inciter les États parties à l'accord à promouvoir la création d'une AMP dans les différents organes régionaux compétents, comme par exemple les trois organes que nous avons étudiés.¹⁶⁸ La COP peut également prendre des mesures de conservation complémentaires aux mesures de conservation existantes adoptées par les organismes régionaux.¹⁶⁹ Cette disposition accorde-t-elle à la COP le droit d'établir des AMP à l'intérieur du champ d'action de toute ORGP, ou lui confère-t-elle seulement un rôle de recommandation ? Une variante de cette disposition dispose que la COP a le droit de formuler des recommandations aux organes régionaux tout en reconnaissant selon le principe de complémentarité que les instruments et organes compétents conservent le premier rôle dans l'adoption de telles mesures.

¹⁶⁸ *Ibid*, article 19 c) i).

¹⁶⁹ *Ibid*, article 19 c) ii).

L'accord tente donc de trouver un équilibre entre le pouvoir de la COP d'établir des AMP et le mandat légal des instruments et organes existants ayant le même objectif. Il reflète les approches qui l'ont précédé en optant pour un cadre incitatif d'AMP, et non pas un cadre obligatoire. Cependant, la Partie III de l'Accord a le mérite de créer un cadre juridique général pour la création d'AMP qui devrait avoir pour conséquences de d'impulser le développement de nombreux réseaux écologiques d'AMP en ZAJN.

2- Les conséquences optimistes pour le droit protecteur de l'environnement marin

Le nouvel accord fera face à de nombreux obstacles, tout d'abord quant au nombre de ratifications des États qui détermineront largement son application et son efficacité. Son application pourra être compliquée au sein des organisations régionales dont certains États membres ne sont pas parties à l'Accord. Par exemple au sein de la CCAMLR, si la Russie ou la Chine décident de ne pas ratifier l'Accord, ils pourront probablement continuer à opposer l'adoption de l'AMP en Antarctique-Est car les dispositions concernant les AMP ne s'appliquent pas à l'État non-partie. Il semble alors que malgré la création de ce nouveau cadre juridique, la création d'AMP risque encore de faire partie de négociations diplomatiques entre les États et de dépendre de leur bonne foi dans la mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion.

Il nous faut être optimiste quant à l'adoption de ce nouvel Accord et les conséquences qu'il pourra avoir sur la protection de l'environnement marin. En effet, les positions des États pendant les négociations laissent penser que la majorité d'entre eux souhaitent adopter un texte avec des dispositions efficaces, et non pas vide de sens.¹⁷⁰ Il est aujourd'hui trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité du nouvel Accord, mais celui-ci représente une sorte de *mea culpa* de la communauté internationale qui a réalisé qu'il existait de profondes lacunes dans la CNUDM qu'elle se devait de corriger. Les négociations du nouvel Accord représentent donc une nouvelle tentative de finaliser un régime de gouvernance des océans réussi et complet, comblant les lacunes laissées lors de la première tentative.¹⁷¹

¹⁷⁰ E.M. De Santos et al., « The once and future treaty: Towards a new regime for biodiversity in areas beyond national jurisdiction », *Marine Policy*, January 2019, p. 4.

¹⁷¹ *Ibid.*

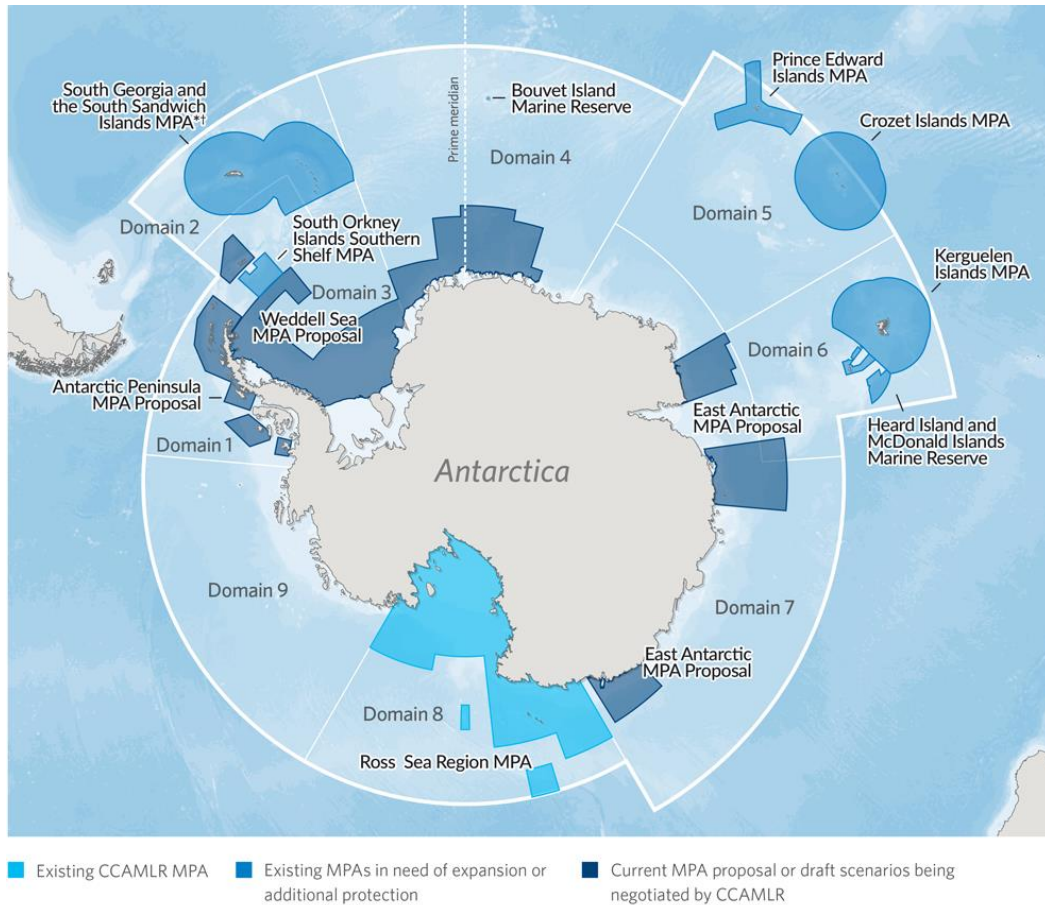
Conclusion

Le nouvel Accord sur la biodiversité marine en ZAJN la meilleure perspective de « défragmentation » du droit de la protection de l'environnement marin et du régime juridique des AMP. Celui-ci réunit presque tous les éléments qui semblaient manquants dans l'établissement des fondements juridiques du droit protecteur de l'environnement marin, à savoir un texte multilatéral et universel et des dispositions claires définissant les notions clés et les encadrant à travers des critères d'identification et un organe « chapeau » chargé de s'assurer de la mise en œuvre des dispositions. Si la COP mise en place par le nouvel Accord n'a pas la compétence de sanctionner les États qui ne respectent pas les décisions, elle peut au moins encourager les États à adopter des AMP en ZAJN et inciter les États réfractaires au sein d'un forum qui n'aurait pas existé sans cet Accord. C'est pour cela que la ratification de l'Accord peut concrétiser l'existence d'un droit protecteur de l'environnement marin qui était trop fragmenté jusque-là en consacrant le régime juridique des AMP et l'approche écosystémique.

Annexes

<i>Figure 1 : Cartographie des AMP dans la zone géographique de la CCAMLR.....</i>	<i>56</i>
<i>Figure 2 : Cartographie des AMP dans la zone géographique de la mer Méditerranée.....</i>	<i>56</i>
<i>Figure 3 : Cartographie des AMP dans la zone géographique de la Convention OSPAR ..</i>	<i>57</i>
<i>Annexe 4: Décision V/6 Approche par écosystème, Annexe B. Principes de gestion découlant de l'approche par écosystème.....</i>	<i>59</i>
<i>Annexe 5: Avant-projet de l'Accord [Annexe I : Critères indicatifs pour l'identification des aires à protéger].....</i>	<i>60</i>

Figure 1 : Cartographie des AMP dans la zone géographique de la CCAMLR



* The South Georgia and South Sandwich Islands MPA was designated by the United Kingdom. These islands' sovereignty remains contested by Argentina.

† At the time of printing, MPA enhancements were under consideration by the U.K. government.

Note: In 2011, CCAMLR members agreed by consensus to adopt Conservation Measure 91-04, a framework for creating a network of MPAs, and identified nine planning domains for developing these protected areas.

Source: CCAMLR

© 2019 The Pew Charitable Trusts

Figure 1 – Légende :

- MPA existantes au sein de la CCAMLR
- MPA existantes nécessitant une extension ou une protection supplémentaire
- Proposition actuelle d'AMP ou projets de scénarios en cours de négociation par la CCAMLR

Source : CCAMLR et © The Pew Charitable Trusts

Figure 2 : Cartographie des AMP dans la zone géographique de la mer Méditerranée

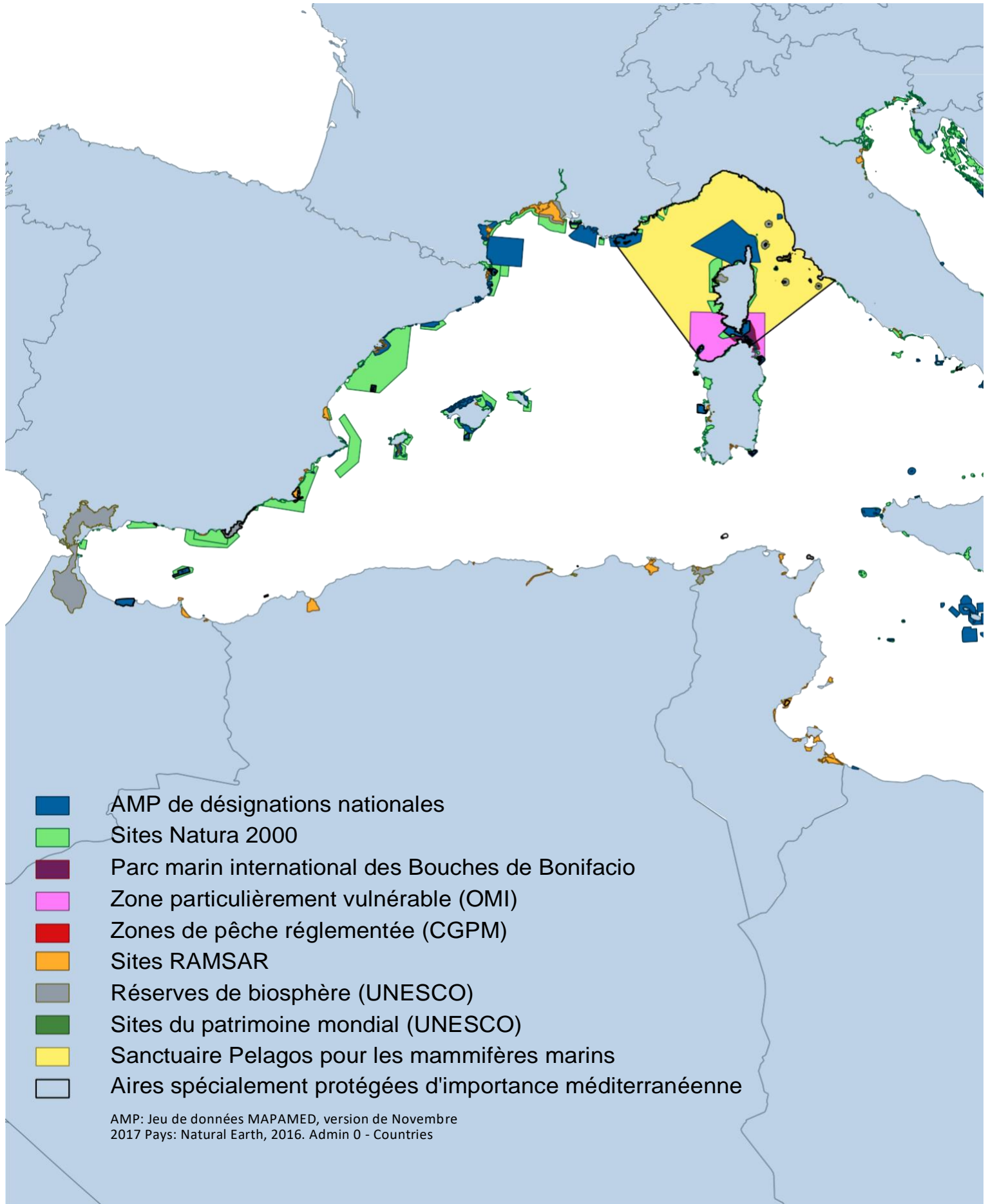
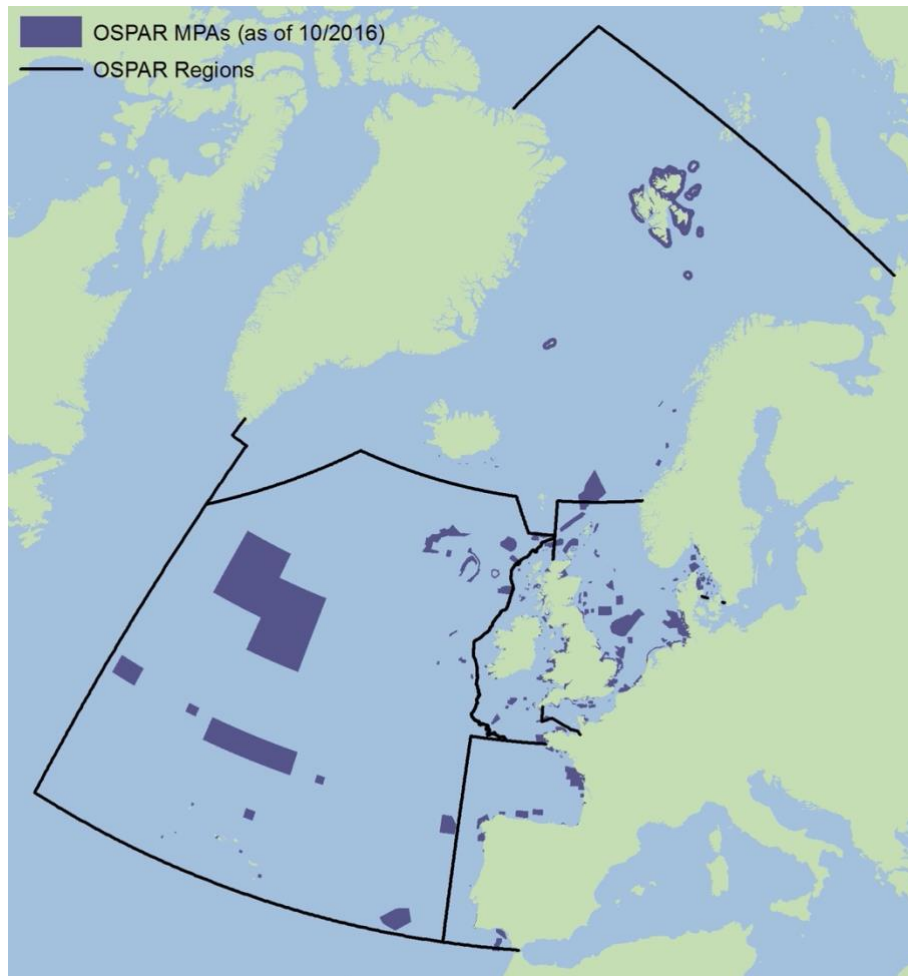


Figure 2

Source : Système des AMP de Méditerranée, MedPAN et SPA/RAC, 2019. Le statut 2016 des aires marines protégées de Méditerranée. By Meola B. et Webster C. Ed SPA/RAC & MedPAN, Tunis, p. 54.

Figure 3 : Cartographie des AMP dans la zone géographique de la Convention OSPAR*Figure 3 – Légende :*

- MPA au sein de l'OSPAR (version à jour en octobre 2016)
- Délimitations géographiques de la zone OSPAR

Source : OSPAR, État général du réseau OSPAR d'AMP, Synthèse de l'état du réseau OSPAR d'aires marines protégées (2016)¹⁷²

¹⁷² Dernière synthèse effectuée par l'OSPAR.

Annexe 4 : Décision V/6 Approche par écosystème – Annexe Principes de gestion découlant de l'approche par écosystème et Directives opérationnelles pour la mise en œuvre de l'approche par écosystème

B. Principes de gestion découlant de l'approche par écosystème

Principe 1 : Les objectifs de gestion des terres, des eaux et des ressources vivantes sont un choix de société.

Principe 2 : La gestion devrait être décentralisée et ramenée le plus près possible de la base.

Principe 3 : Les gestionnaires d'écosystèmes devraient considérer les effets (réels ou potentiels) de leurs activités sur les écosystèmes adjacents ou autres.

Principe 4 : Compte tenu des avantages potentiels de la gestion, il convient de comprendre l'écosystème dans un contexte économique. Tout programme de gestion d'écosystème devrait :

1. a) Réduire les distorsions du marché qui ont des effets néfastes sur la diversité biologique ;
2. b) Harmoniser les mesures d'incitation pour favoriser la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ;
3. c) Intégrer dans la mesure du possible les coûts et les avantages à l'intérieur de l'écosystème géré.

Principe 5 : Conserver la structure et la dynamique de l'écosystème, pour préserver les services qu'il assure, devrait être un objectif prioritaire de l'approche systémique.

Principe 6 : La gestion des écosystèmes doit se faire à l'intérieur des limites de leur dynamique.

Principe 7 : L'approche par écosystème ne devrait être appliquée que selon les échelles appropriées.

Principe 8 : Compte tenu des échelles temporelles et des décalages variables qui caractérisent les processus écologiques, la gestion des écosystèmes doit se fixer des objectifs à long terme.

Principe 9 : La gestion doit admettre que le changement est inévitable.

Principe 10 : L'approche par écosystème devrait rechercher l'équilibre approprié entre la conservation et l'utilisation de la diversité biologique.

Principe 11 : L'approche par écosystème devrait considérer toutes les formes d'information pertinentes, y compris l'information scientifique et autochtone, de même que les connaissances, les innovations et les pratiques locales.

Principe 12 : L'approche par écosystème devrait impliquer tous les secteurs sociaux et toutes les disciplines scientifiques concernés.

C. Directives opérationnelles pour la mise en œuvre de l'approche par écosystème

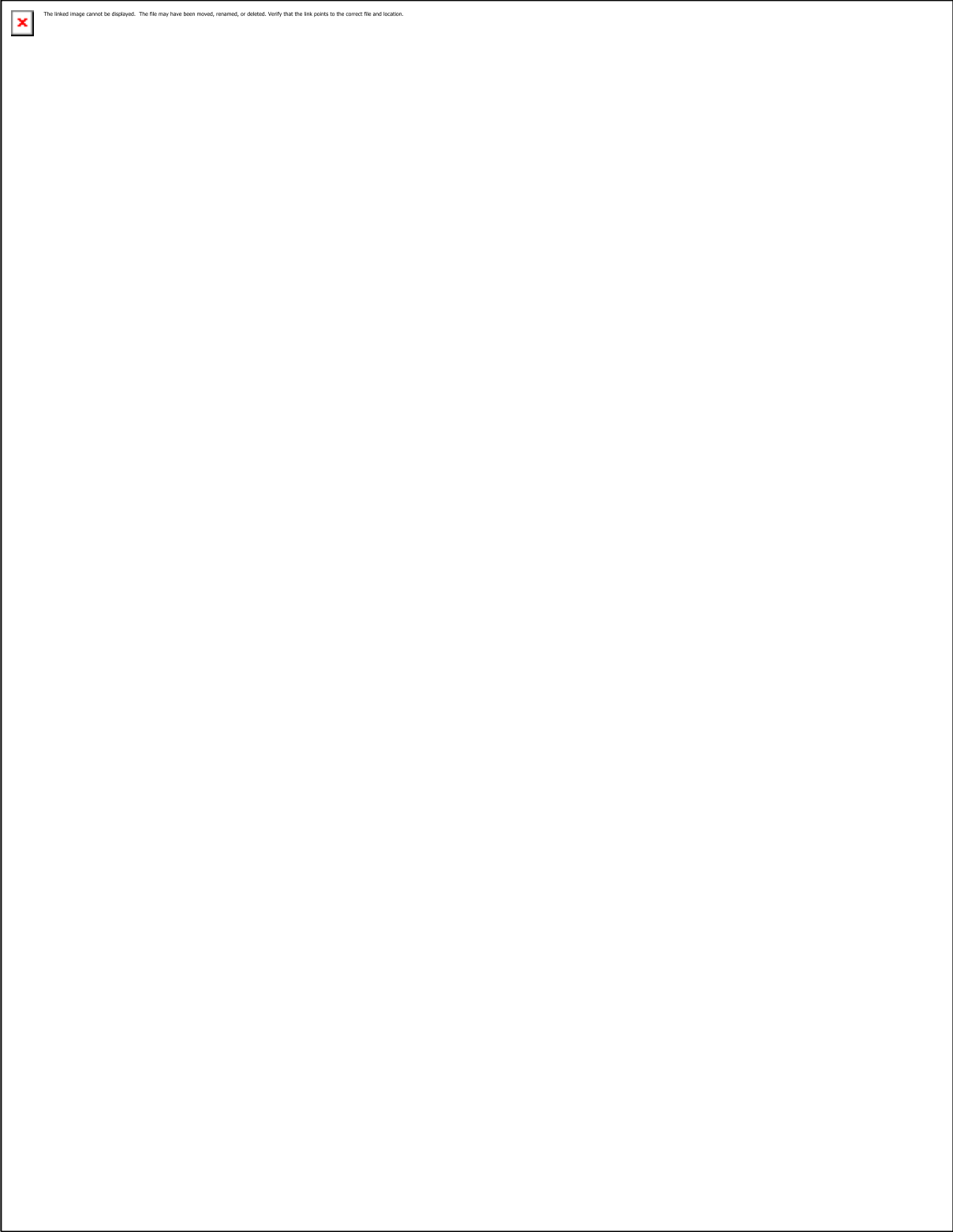
1. Se concentrer sur les fonctions de la diversité biologique dans les écosystèmes
2. Favoriser le partage des avantages

3 ; Recourir à des pratiques de gestion souples

4. Réaliser les actions de gestion à une échelle appropriée au problème à résoudre, en décentralisant le plus possible l'initiative vers la base

5. Permettre la coopération intersectorielle

Annexe 5 : Avant-projet de l'Accord [Annexe I : Critères indicatifs pour l'identification des aires à protéger]



Synthèse

Abstract

Marine environmental law is emerging as a new field of law which stems from different legal regimes, and which originated with the ratification of the Law of the Sea Convention (LOSC) in 1982. Part XII of the LOSC is dedicated to the protection of the environment in all marine areas of the world. Ever since, many other treaties have formed a legal regime which we could say exists even though it is extremely fragmented. One of the key tools in marine environmental law is the creation of Marine Protected Areas (MPAs), which are increasingly popular at the international, regional and national levels. They lack a global and multilateral framework, but the new Implementing Agreement to the LOSC on marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction (ABNJ) could be the final instrument marine environmental law has been waiting for to finally be recognized as a proper and effective legal regime.

Key words

Marine environmental law – Marine Protected Area (MPA) – fragmentation – ecosystem approach – BBNJ Implementing Agreement

Introduction

The state of the oceans has been deteriorating due to human activities for decades now, as has been highlighted in the IPCC reports in the past few years.¹⁷³ Oceans are suffering from climate change which causes sea temperature to rise and ocean acidification, and from other more direct human activities such as overfishing, oil and gas extraction and marine pollution. The oceans have a strong resilience capacity, but it is limited, and human intervention is necessary to halt the process.

Oceans play a fundamental role for marine ecosystems obviously, but for human activities as well. It has been estimated that the oceans' economic value could be valued at \$24 trillion, according to the non-governmental organization (NGO) World Wildlife Fund (WWF).

¹⁷³ IPCC, « Summary for Policymakers. In: IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate » H.O. Pörtner et al. (dir.), In press. 2019.

This estimation means that humans have a direct interest in protecting the oceans, otherwise we would have to learn techniques to perform these services ourselves, which is impossible. Going further than their strict economic values, the oceans and the marine environment have an intrinsic value which needs to be protected.

There is no single legal instrument which governs the regime of “marine environmental law” as such. We might even ask ourselves: is there such a thing as marine environmental law? First of all, we need to consider whether we are looking at the protection of the marine environment, marine biodiversity, or marine resources. The choice of vocabulary is important because protecting the “resources” demonstrates a utilitarian purpose: we protect marine living resources because we want to use them in a sustainable way. Regarding the notion of “biodiversity”, we protect it because we are looking further than the protection of a single or a group of species for example. The field of protection is therefore broad and sometimes blurry, which is why we need to set a definite meaning of what we aim to protect. In this essay, we will use the term of “marine environmental law” because it encompasses the protection of the environmental and biodiversity with a conservative purpose, not a utilitarian one. Moreover, marine environmental law has been studied and analysed by many authors and academics, so the term is quite commonly used.¹⁷⁴

Many treaties have contributed to the creation and expansion of marine environmental law. Firstly, the Law of the Sea Convention (LOSC)¹⁷⁵ began the process of creating marine environmental law as a general field. Before the LOSC was adopted in 1982, several treaties aiming to protect marine mammals or aiming to avoid marine pollution had been adopted,¹⁷⁶ but these did not respond to any global protection requirement. The LOSC did not list the protection of the marine environment as its main goal, but it does dedicate an entire part (Part XII) to it. Part XII is the first legal foundation for international marine environmental

¹⁷⁴ See for example “International Marine Environmental Law and Policy”, ed. by D. Hassan and Md S. Karim, Abingdon, Oxon, New York, NY, Routledge, 2019.; “Research handbook on international marine environmental law”, ed. by R. Rayfuse, Cheltenham, Edward Elgar Pub. Ltd., 2015; “International Marine Environmental Law, Institutions, Implementation and Innovations”, A. Kirchner (ed.), The Hague, *Kluwer Law International, International Environmental Law and Policy Series*, Volume 64, 2003.

¹⁷⁵ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, opened for signature 10 December 1982, 1833 UNTS (entered into force 16 November 1994).

¹⁷⁶ See *International Convention for the Regulation of Whaling*, opened for signature 2 December 1946 (entered into force 10 November 1948); *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, 1973 as modified by the Protocol of 1978 (MARPOL 73/78), opened for signature 17 February 1973 (entered into force 2 October 1983).

protection. Ever since, dozens of other treaties have contributed to the expansion of marine environmental law, but in a very fragmented fashion.

The fragmentation of marine environmental law is deeply problematic because it does not enable the regime to answer to the problematics faced by the oceans. It is therefore not fit to deal with its complexities and the oceans' interconnectedness. Fragmentation therefore calls for “defragmentation”, in other words a reform of the current system, which could be done through the adoption of a new general and multilateral treaty which is currently being negotiated at the United Nations (UN) level.

Among the different tools and techniques marine environmental law uses to achieve the goal of protecting the marine environment, there is the designation of specific areas to protect, which are commonly called **Marine Protected Areas (MPAs)**. The regime surrounding MPAs suffers from the same problem as marine environmental law for it also lacks a global legal regime. MPAs are not defined by any international binding instrument, which means that any country or regional organisation is free to adopt the definition and the criteria it chooses. The IUCN (International Union for the Conservation of Nature) has done tremendous work in trying to create an MPA framework, although it is not binding, to encourage States to fit MPAs into their national strategies. The IUCN defines MPAs as “a clearly defined geographical space, recognised, dedicated, and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values”.¹⁷⁷ The definition adopts a clear conservation goal, with no mention of the use of resources for human purposes.

MPAs are now part of most strategies for the protection of the marine environment, at the international, regional and national levels. The Aichi Objective number 11 aiming to protect 10% of land and coastal areas by 2020 spurred the adoption of similar goals by many States and regional organisations, even though the 10% target has rarely been met. We shall see that MPAs can have different levels of protection, and the numbers of MPAs announced rarely reflect a high level of “strong protection” (meaning where extraction is forbidden in an area, such as a “no-take zone” or strictly limited).

¹⁷⁷ IUCN WCPA, 2018. Applying IUCN's Global Conservation Standards to Marine Protected Areas (MPA). Delivering effective conservation action through MPAs, to secure ocean health & sustainable development. Version 1.0. Gland, Switzerland. 4pp.

How can creating a universal legal regime for the adoption of Marine Protected Areas contribute to the existence of marine environment law?

This paper argues that marine environmental law is a deeply fragmented regime, but it has the basic legal foundations on which to build. Creating MPAs is one of the most important tools there is to protect the marine environment, but it needs a global and structured regime to be effective. The ecosystem approach is fundamental in doing so, because considering the ecosystem as a whole and its interconnectedness with others is vital in the establishment of MPAs. The reform of the marine environmental law and the MPA legal regimes will be achieved through the adoption of the new Implementing Agreement to the LOSC, as it can bring global and multilateral foundations for both regimes.

In **Part I**, we will analyse the current uncertain legal status of marine environmental law and MPAs and its fragmentation. We shall comment on the different legal foundations which constitute marine environmental law and we shall compare how different organisations and States define and adopt MPAs.

In **Part II**, we will argue for the need for a multilateral and global agreement which incorporates the legal principles that have shown to be necessary for marine environmental law and MPAs. We argue in this Part that the new Implementing Agreement can be what we marine environmental law needs to finally be a regime as such and that it can contribute to a better protection of the oceans, despite some of its flaws.

Part I: The current uncertain legal status of marine environmental law and of MPAs

Firstly, we argue that marine environmental law has become more and more important since the adoption of the LOSC due to the increasing popularity of marine environmental tools and in particularly MPAs (A-). Then, we conclude that despite its increased popularity, marine environmental law and MPAs suffer from a deep fragmentation which contributes to the deteriorating state of the oceans (B-).

The rising importance of marine environmental law and MPAs

The adoption of the Convention on the Law of the Sea in 1982 stimulated the trend towards the protection of the marine environment, as stated above. Article 192 of Part XII impose a duty on all States to protect and preserve the marine environment, in all geographical areas (even in areas beyond national jurisdiction, or ABNJ). The obligation is however very broad and is unfortunately limited in ABNJ by the “freedoms of the high seas”,¹⁷⁸ such as the freedom of navigation and the freedom of fishing. The LOSC’s most significant contribution was therefore to have provided a “clear jurisdictional framework”¹⁷⁹ according to which State parties can take domestic measures for the protection of their respective marine environments. Moreover, the LOSC can be qualified as the “Constitution for the oceans”¹⁸⁰ as it prevails over any other treaty it might conflict with.¹⁸¹

With regards to MPAs, the LOSC does not refer to them, either explicitly or implicitly. There is however one article which can be construed as a possible legal foundation for the adoption of MPAs: article 194(5) allows States to adopt measures “ necessary to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life”.

The Convention on Biological Diversity (CBD)¹⁸² has extended the protection of the LOSC by adding the protection of marine *biodiversity*. The three objectives of the CBD are “the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources”.¹⁸³ The definition indicates it has a utilitarian purpose, and that conservation is not the main goal. State Parties shall therefore seek a balance between the conservation and the utilization of biological diversity in applying the Convention and its measures.

¹⁷⁸ LOSC, article 87.

¹⁷⁹ R. Churchill, “The LOSC regime for protection of the marine environment – fit for the twenty-first century?” in *Research handbook on international marine environmental law*, ed. by R. Rayfuse, Cheltenham, Edward Elgar Pub. Ltd., 2015.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ LOSC, article 237.

¹⁸² *Convention on Biological Diversity*, N° 30619, opened for signature 5 June 1992 (entry into force 29 December 1993).

¹⁸³ CBD, article 1.

The CBD's exceptional work was mostly predominant in establishing an incentive framework for the creation of a coherent network of MPAs. While in Jakarta in 1995, the COP adopted a landmark decision which encouraged Parties to adopt MPAs,¹⁸⁴ even though the term was not common at the time. The decision draws on article 8 of the CBD which encourages State Parties to establish a system of protected areas and adopt *in situ* conservation measures.

The COP of the CBD has dedicated a lot of its work and decisions towards framing a definition and principles surrounding the creation of a coherent network of MPAs. It acknowledges that MPAs are “one of the essential tools and approaches in the conservation and sustainable use of marine and coastal biodiversity”.¹⁸⁵

At the regional level, regional fishing management organisations (RFMOs) and conservation bodies have also set themselves environmental protection objectives and have outlined an MPA framework for their respective geographical area. Some well-organised organisations have even managed to develop a legal framework for the adoption of MPAs in ABNJ. They all face deep-rooted institutional and political challenges because MPAs are often in direct conflict with Member States' economic interests in the areas. Three organisations have managed to develop a legal framework for the adoption of MPAs in ABNJ, which is why it is interesting to compare them. They represent three different geographical areas and have different objectives of conservation and use of resources.

Firstly, the Convention for the *Conservation of Antarctic Marine Living Resources*¹⁸⁶ ('the CCAMLR') is a progressive RFMO because of its ecosystem approach and the framework it has developed for the adoption of MPAs. The CCAMLR was supplemented by the *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty*¹⁸⁷ which sets stronger environmental protection objectives and allows for new categories of protected areas to be established. The Ross Sea was established in 2017 and was at the time the largest MPA in the world. The CCAMLR MPA framework was officially outlined in its conservation measure 91-04,¹⁸⁸ but despite this progressive commitment, there are very few MPAs in the CCAMLR geographical

¹⁸⁴ CBD, Decision II/10 on conservation and sustainable use of marine and coastal biodiversity, 6 - 17 November 1995, Jakarta.

¹⁸⁵ Decision VII/5, *Marine and coastal biological diversity*.

¹⁸⁶ Opened for signature 1 August 1980, 1329 UNTS 48 (entered into force 7 April 1982).

¹⁸⁷ Opened for signature 4 October 1991, 30 ILM 1455 (entered into force 14 January 1998)

¹⁸⁸ Commission on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, *General framework for the establishment of CCAMLR Marine Protected Areas*, Conservation Measure 91-04, adopted at the 30th meeting of the Commission (CCAMLR-XXX), 24 October-4 November 2011.

area, accounting for only 5% of the Southern Ocean.¹⁸⁹ France and Australia have been championing a large high sea MPA in the East Antarctic for a decade but they have met strong resistance by pro-fishing States such as China and Russia as they want to defend their right to fish in the area.

Secondly, the *Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean* ('Barcelona Convention'),¹⁹⁰ unlike the CCAMLR, is not an RFMO. It is a treaty that specifically aims to protect the marine environment in the Mediterranean and it was adopted to implement the CBD in the area. The Barcelona Convention organs therefore work in close relation with CBD organs. The Convention is supplemented by many Protocols, the relevant one being the *Protocol Concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean* (SPA/BD Protocol).¹⁹¹ It allows for the creation of Specially Protected Areas (SPAs)¹⁹² and Specially Protected Areas of Mediterranean Importance (SPAMIs).¹⁹³ The Protocol sets out detailed provisions regarding the establishment of SPAs and SPAMIs by States, what activities can be excluded in the areas, and how States can cooperate to adopt contiguous SPAs. SPAMIs are an innovative technique because they may be established both in areas under the jurisdiction of the Parties, as well as in areas located on the high seas. Therefore, they require specific cooperation processes to include an area on the SPAMIs List for example, as they have to be approved by the COP to be listed as such. Article 8(3) gives SPAMIs and related protection measures an *erga omnes partes* effect, for SPAMIs protection and management measures are binding on all Parties to the SPA Protocol.¹⁹⁴

Despite the provision that explicitly says SPAMIs can be established on the high seas, there is only one protected area in ABNJ in the Mediterranean which benefits from a special legal status. The Pelagos Sanctuary for marine mammals was created in 1999 by a joint initiative of France, Italy and Monaco. A management plan was put in place and a Permanent Secretariat was created to administrate the area. Both relied on strong cooperation between the

¹⁸⁹ 'Protecting the Southern Ocean', Antarctic and Southern Ocean Coalition (Web page) <<https://www.asoc.org/advocacy/marine-protected-areas>>.

¹⁹⁰ Opened for signature 16 February 1976 (entry into force 12 February 1978); amended 10 June 1995 (entry into force 9 July 2004).

¹⁹¹ Opened for signature 10 June 1995 (entry into force 12 December 1999).

¹⁹² *Ibid.*, article 5.

¹⁹³ *Ibid.*, article 9(1).

¹⁹⁴ T. Scovazzi, "International cooperation as regards protection of the environment and fisheries in the Mediterranean Sea", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2018, Volume 34, p. 311.

three States, illustrating how the establishment of MPAs can be facilitated at the regional level thanks to cooperation and coordination strategies.

Thirdly, In the North East Antarctic, *the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic* (the 'OSPAR Convention')¹⁹⁵ is another example of a large conservation organisation which is not an RFMO, as it does not have a legal mandate to deal with fishing-related matters. Like the Barcelona Convention, it was adopted to implement the CBD in the North-East Atlantic and therefore sets strong objectives of biological diversity protection. The OSPAR Commission was proactive in establishing a framework for MPAs and high seas MPAs, and it relies heavily on cooperation between States. There is no normative framework for the adoption of MPAs as there is in the ASP/BD Protocol, but as for the CCAMLR, the OSPAR Commission has developed a framework in its decisions over the years. What is interesting in the OSPAR system is the regulatory document it adopted in 2009¹⁹⁶ for the establishment of MPAs. The strategy acknowledges that since 50% of the OSPAR geographical areas is on the high seas, the Commission needs to be competent to adopt high seas MPAs to implement to provisions of the Convention, otherwise the ultimate goal of preserving the biological diversity in the region cannot be accomplished. The document sets out a list of all the competent organisations which have a legal mandate to contribute to the protection of ecosystems and biological diversity in ABNJ. It also describes for each organisations the type of measures they should adopt in their own field of activities. For example, a RFMO specialized in the management of tuna stocks adopt measures that will be binding on its Contracting Parties in order to improve the overall effectiveness of MPAs with respect to tuna and by-catch.¹⁹⁷

To conclude, regional organisations have been progressive in establishing marine environmental protection regimes and have designated MPAs frameworks even when they did not have a clear legal mandate for it. However, the regimes are incentive at best and do not impose any obligations on State Parties to create and identify MPAs, which has drastic consequences on the overall level of protection in the oceans. None of the three organisations have met the Aichi Objective number 11 to protect 10% of the geographical area under their

¹⁹⁵ Opened for signature 22 September 1992 (entry into force 25 March 1998).

¹⁹⁶ Commission OSPAR, "OSPAR's Regulatory Regime for establishing Marine Protected Areas (MPAs) in Areas Beyond National Jurisdiction (ABNJ) of the OSPAR Maritime Area", Annexe VI, Brussels, 22-26 June 2009.

¹⁹⁷ *Ibid*, p. 6.

jurisdiction which can either show a lack of political will coming from Member States, or an inadequacy of the legal regime. Regional organisations have managed to fill in the gaps left by international law in that respect, but it would benefit from a more global regime which would help harmonise and coordinate the designation of MPAs in all regional organisations.

A deeply fragmented regime

Marine environmental law is therefore a deeply fragmented regime. In addition to the international and regional legal foundations we have examined, many others have provisions which can be added to the plethora of existing dispositions. There is no governing body at the international stage with a clear legal mandate to administrate all of the existing regimes. The source of the fragmentation is not the profusion of sources in itself, but rather the lack of coordination between these sources. Indeed, the sources of law “do not relate to each other and operate independently, without an overall framework to ensure the structure, homogeneity and coherence of their work”.¹⁹⁸

Tladi argues that the LOSC regime is fragmented because of its zonal approach. Indeed, the jurisdiction “decoupage” of maritime areas contributes to the fragmentation because there is no overarching body to administrate them. States are therefore free to administrate the areas as they please, without clear coordination guidelines. This framework has led to the deterioration of halieutic stocks for example.

The MPA regime also suffers from fragmentation, as there is no international regime designed specifically to that matter. Many States and regional organisations have adopted instruments and strategies to integrate them in their ocean management policies, but there is no definition or list of criteria at the international level. The only existing MPA global regime was designed by the IUCN, but it is not binding. It only provides guidelines and aims to harmonise legislations.

The lack of coordination and the fragmentation of the management of marine resources have led to the creation of the “Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of

¹⁹⁸ D. Tladi, « Gouvernance des océans : un cadre de réglementation fragmenté », in *Regards sur la Terre 2011 – Océans : la nouvelle frontière*, P. Jacquet, R. Kumar Pachauri et L. Tubiana, Paris, Armand Colin, 2011, p. 225.

national jurisdiction” (BBNJ Working Group) to study issues and gaps in the LOSC regarding the protection of the marine environment. They have identified different themes to explore and possibly integrate in a new treaty under the LOSC that would aim to protect marine biological diversity in ABNJ, and MPAs are one of the themes they have explored. The BBNJ Working Group’s thorough work led to the General Assembly’s Resolution 69/292¹⁹⁹ which agreed to develop a “comprehensive global regime to better address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of ABNJ”.²⁰⁰ The new regime could achieve the “defragmentation”²⁰¹ that is desperately needed in marine environmental law.

Part II: The need for a multilateral and universal agreement incorporating the ecosystem approach and an MPA regime as a way to strengthen marine environmental law

The fragmentation of marine environmental law and of the MPA regime in particular needs to be reformed, as we have demonstrated. This reform is being negotiated in the form of a new binding instrument under the LOSC on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of ABNJ.

This section argues that this new instrument (‘the Implementing Agreement’) is indeed what the marine environmental law and MPA regimes need in order to have far-reaching positive consequences on the protection of the marine environment. It should explicitly include the ecosystem approach, which is fundamental in marine environmental law and for a clear and global framework for MPAs with a precise definition, identification criteria and management duties for States. This section will start with a focus on the ecosystem approach and why it is fundamental in marine environmental law and also for MPAs, as the two notions are intertwined, and it will then conclude on the positive prospects of the Implementing Agreement for marine environmental law.

¹⁹⁹ General Assembly Resolution 60/292, *Development of an international legally binding instrument under UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, A/RES/69/292 (19 June 2015).

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 2.

²⁰¹ Reference by A. Flavia Barros Platiau et S. Maljean-Dubois « La gouvernance globale de la haute mer » in *Les politiques de biodiversité*, D. Compagnon et al., Presses de Sciences Po 2017, p. 52.

The ecosystem approach and MPAs – mutual benefits and complementarity

The ecosystem approach was adopted by the CBD COP as a way to balance the CBD's three objectives. Decision V/6 of the COP defines the ecosystem approach as “a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way”.²⁰² The ecosystem approach “encompass[es] the essential structure, processes, functions and interactions among organisms and their environment” and it acknowledges that “humans, with their cultural diversity, are an integral component of many ecosystems”.²⁰³ The Decision then sets out 12 principles and 5 points of operational guidance for the application of the ecosystem approach. They prescribe management measures that take into account the actual or potential effects of activities on adjacent ecosystems, the conservation of ecosystem structure and function, the recognition of the limits of ecosystems in their management, and the search for a balance between the conservation and use of biodiversity ecosystems. This approach invites us to go further than the traditional approach to environmental protection, namely the protection of a single species or a single habitat taking in isolation from the ecosystem(s) it belongs to.

It is important to note that there is not one single definition of the ecosystem approach, nor there is one single way to implement it. The most fundamental characteristic of the ecosystem approach is that it needs to be flexible as a way to encourage adaptation, and that can only be done if the ecosystem approach is implemented in accordance with each ecosystem's particularities.²⁰⁴

There are many ways to implement the ecosystem approach in relation to the marine environment, and one of these tools is the adoption of MPAs. MPAs and the ecosystem approach have a close connection and the two concepts cannot be separated. MPAs need to be implemented in a way that respect the interactions between ecosystems, while taking into account human activities in the area under the principles of the ecosystem approach.

²⁰² CBD, Decision V/6, *Ecosystem Approach*, 15 – 26 May 2000, Nairobi, Annex A.1.

²⁰³ *Ibid*, Annex A.2.

²⁰⁴ M. Vierros, « The Ecosystem approach of the Convention on Biological Diversity » in *The ecosystem approach to fisheries*, G. Bianchi et H.R. Skjoldal, 2008, p. 45.

However, the two notions can also be conflicting because the ecosystem approach takes into account human activities in relation with the ecosystem, whereas some MPAs require a strong protection level which will therefore forbid any human activity within the protected area. How can the two notions be complementary if they are in conflict? The IUCN has – once again – offered guidance and has explained how the two notions can indeed be complementary. In its MPA Guide, it explains that the level of protection of MPAs can be separated into four categories, ranging from the highest level of protection to the lowest:

- *Fully protected*: no extractive or destructive activities are allowed, and all impacts are minimized.
- *Highly protected*: only light extractive activities are allowed, and other impacts are minimized to the extent possible.
- *Lightly protected*: some protection exists but moderate to significant extraction and impacts are allowed.
- *Minimally protected*: extensive extraction and other impacts are allowed while still providing some conservation benefit to the area.²⁰⁵

The MPA Guide explains that likely conservation outcomes will arise from fully protected and highly protected MPAs, but they will not arise from lightly and minimally protected MPAs. Therefore, not all MPAs are equal for conservation or social outcomes but some areas will require stronger protection levels than others to restore ecosystems and achieve positive conservation outcomes.

Combining the ecosystem approach and fully protected and highly protected MPAs can contribute to a more effective “wider ocean management” in the words of the IUCN. The IUCN advocates that MPAs should be established as multiple use areas and no-take zones according to the level of protection that is required but with the aim of the highest level of protection possible, while the “wider ocean” can be managed under sustainable practices, and using the ecosystem approach is the best way to achieve this purpose. Under that logic, “area-based measures where the primary goals are something else, such as sustainable fishing, do not qualify

²⁰⁵ Oregon State University, IUCN World Commission on Protected Areas, Marine Conservation Institute, National Geographic Society, and UNEP World Conservation Monitoring Centre (2019) An Introduction to The MPA Guide. <https://www.protectedplanet.net/c/mpa-guide>.

as an MPA.”²⁰⁶ The primary goal of an MPA and its network must be the protection of areas most important for conserving marine biodiversity.

To conclude, MPAs and the ecosystem approach are closely intertwined because they create mutual benefits for each other and allow the implementation of the two concepts in a manner that respects ecosystem values and put the conservation of marine biodiversity in priority when necessary.

The European Union (EU) has set up an interesting legal regime of ocean governance that applies the ecosystem-based approach through the establishment of MPAs and other techniques. The Marine Strategy Framework Directive²⁰⁷ and the Maritime Spatial Planning Directive²⁰⁸ constitute the two pillars of the EU's ambitious Integrated Maritime Policy (IMP). The Marine Strategy Framework Directive focuses on the conservation of the marine environment and constitutes the environmental pillar of the Maritime Spatial Planning Directive, which is focused on the “sustainable growth of maritime economies, the sustainable development of marine areas and the sustainable use of marine resources.”²⁰⁹

The Marine Strategy Framework Directive effectively adopts an ecosystem-based approach to the management of human activities in article 1(3) to ensure the balance between conservation and use of marine resources. In order to achieve the Directive's objectives, States are to put in place preparation and protection measures for each marine region and sub-region (listed in article 4), in cooperation with other Member States.

France has implemented the directive in a way that is consistent with the ecosystem approach. For each region or sub-region, action plans for the marine environment (“plans d'actions pour le milieu marin”, or ‘PAMM’) need to be established. Each PAMM must include an initial assessment of the state of the marine sub-region from an environmental, pressure and impact, and socio-economic perspective; a definition of the good environmental status in application of the Directive; the adoption of environmental objectives and associated indicators

²⁰⁶ IUCN WCPA, *op. cit.*, p. 3.

²⁰⁷ Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy.

²⁰⁸ Directive 2014/89/UE of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning.

²⁰⁹ *Ibid*, article 1(1).

to achieve or maintain good environmental status; a monitoring program; and finally a program of measures for the management of human activities and tools for the restoration of the marine ecosystem that will contribute to the establishment of a coherent and representative network of MPAs.²¹⁰ The ecosystem-based approach then assists in the adoption of management measures ranging from assessment to monitoring of a marine region, and MPA designation is one of the tools for effective management.

The ecosystem approach and the designation of MPAs are therefore two major pillars of the EU's IMP and implementation of marine environmental law, illustrating how both concepts can work in relation with one another under one common policy.

The new Implementing Agreement to the LOSC: the light at the end of the tunnel?

General Assembly Resolutions 69/292 and 72/249²¹¹ have initiated the development of an international legally binding instrument under the LOSC on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in ABNJ. Negotiations began in 2018 and should have been concluded after four sessions in March 2020, however the last negotiating session was postponed to a later date due to the Covid-19 health crisis. Despite this unfortunate slowdown in the final stages of the negotiations, we can analyse the provisions of the preliminary draft Agreement before concluding on the possible consequences of such an agreement on the realization of a protective law for the marine environment.

The draft Agreement presents the provisions that have been approved by all Member States and negotiating parties so far. The text includes some parts in square brackets, which means either that two or more conflicting options are present in a provision or that delegations have expressed themselves in favour of omitting the provision or part of it.

Article 2 sets out the Agreement's objective "to ensure the [long-term] conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction through the effective implementation of the relevant provisions of the Convention and the enhancement of

²¹⁰ Code de l'environnement, article L. 219-9.-I.

²¹¹ General Assembly Resolution 72/249, *International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, A/RES/72/249 (24 December 2017).

international cooperation and coordination". The Agreement is then organized into four parts: marine genetic resources and benefit-sharing (Part II), area-based management tools, including MPAs and other measures (Part III), environmental impact assessment (Part IV), and capacity building and transfer of marine technology (Part V).

First of all, the Agreement offers the long-awaited definition of an MPA: "a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific [long-term biodiversity] conservation and sustainable use objectives [and that affords higher protection than the surrounding areas]."²¹² The definition aims to balance the objectives of conservation and the use, although this contrasts with the IUCN's guidelines and its recommendation that the conservation or marine biological diversity must be the foremost objective of an MPA, rather than sustainable development. Comparing this definition with that of the IUCN, the definition in the draft Agreement is less precise and less focused on conservation. The draft definition raises questions about the level of protection according to IUCN standards will be considered as an MPA establishing a strong level of protection. However, it does set out a definition in a binding and universal legal instrument, which is what was needed all along.

Then, article 5 establishes the general [approaches] [and] [principles] which will guide State Parties in achieving the Agreement. Namely, they shall be guided by an ecosystem approach (f), [an integrated approach (g)] and an approach that builds resilience of ecosystems to the adverse effects of climate change and ocean acidification and restores ecosystem integrity (h). The explicit mention of the ecosystem approach is a huge step forward because it will now have to be used by all States and organisations as it becomes a fundamental principle of marine environmental law. The Agreement does not define the ecosystem approach in its draft, but article 16 – relating to the identification of areas to be protected – mentions it as one of the foundations for the identification process.

The relevant provisions of the Agreement relating to MPAs are articles 14 to 21 (Part III). First of all, article 14 describes the section's objectives, which are to enhance cooperation and coordination among states in the use of these tools, including MPAs. The draft recognizes

²¹² *Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, A/CONF.232/2020/3 (18 November 2019), Article 1(10).

that there is no ecologically coherent network of MPAs as such and that cooperation can enhance our capacity to build networks. The “establishment of a network of ecologically representative MPAs that are interconnected [and managed effectively and equitably]” becomes an explicit objective of the Agreement.²¹³

Part III builds on cooperation between all legally competent organisations at all levels to adopt MPAs and to form networks, under what seems to be the principle of complementarity. The draft provides that the conservation measures adopted under the Agreement will complement the conservation measures designated by the competent instruments and bodies. Where no instrument or legal framework exists or where no conservation measures have been adopted to designate MPAs, they will be established under the agreement.

Article 16 and Annex I of the Agreement provide for the identification of the protected areas and a list of criteria to take into account. This is another huge step forward in the making of the MPA legal regime because we will now have universal criteria of identification, which will harmonize the legal status of MPA everywhere. States now have clear instructions as to how they can identify MPAs in ABNJ.

Finally, regarding the institutional aspect of the Agreement, the draft attempts to strike a balance between the COP's power to establish MPAs and the legal mandate of existing instruments and bodies with the same objective. It reflects the approaches that preceded it by opting for an *incentive* framework for MPAs, rather than a mandatory framework with numbered objectives or detailed timelines. However, Part III of the Agreement achieves what was advocated to reform the regime as it finally creates a global legal framework for the establishment of MPAs that hopefully will spur the creation of many networks of MPAs in the ABNJ.

Conclusion

The new Agreement on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in ABNJ is the best prospect for “defragmentation” of marine environmental protection law and the legal regime of MPAs. It brings together almost all the elements that seemed to be missing

²¹³ *Ibid*, article 14(d).

in legal foundations marine environmental law, such as the ecosystem approach, a definition and specific criteria for the creation of MPAs and a new overarching governing in charge of ensuring the implementation of the provisions. If the COP established by the new Agreement does not have the competence to sanction States that do not comply with the decisions, it can at least encourage States to adopt MPAs in the ABNJ and encourage reluctant States to change their mind within a forum that would not have existed without this Agreement. This is why the ratification of the Agreement is absolutely paramount to reform marine environmental law, which had been too fragmented until now by enshrining the legal regime for MPAs and the ecosystem approach.

Bibliographie

Ouvrages généraux

- DE FONTAUBERT A.C. et DOWNES D.R., « Biodiversity in the seas, Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats », UICN, *Environmental Policy and Law*, n° 32, 1996.
- FLAVIA BARROS-PLATIAU A. et MALJEAN-DUBOIS S., « La gouvernance globale de la biodiversité en haute mer » in Compagnon, D. & Rodary, E. (dir.), *Les politiques de biodiversité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017, pp. 49-66.
- HASSAN D. et KARIM, S., « International Marine Environmental Law and Policy », Abingdon, Oxon, New York, NY, Routledge, 2019.
- KIRCHNER A. « International Marine Environmental Law, Institutions, Implementation and Innovations », The Hague, *Kluwer Law International, International Environmental Law and Policy Series*, Volume 64, 2003.
- MONACO A., PROUZET P., « Outils pour une approche systémique de l'océan », *Collection Mer et Océan*, ISTE Édition, Londres, 2016.
- PRIEUR M., « Le droit de la nature et de la biodiversité » et « La protection des habitats naturels », in *Droit de l'environnement*, 2014, pp. 361-417.
- RAYFUSE R. « Research handbook on international marine environmental law », Cheltenham, Edward Elgar Pub. Ltd., 2015.
- SANDS P., PEEL J., « Oceans, Seas and Marine Living Resources », in *Principles of Environmental Law*, Cambridge University Press, 4^e éd., 2018, pp. 455-568.
- SARDA R. et al, « Ecosystem-Based Management for Marine Protected Areas : A Systematic Approach », in D. Goriup (dir.), *Management of Marine Protected Areas : A Network Perspective*, John Wiley & Sons Ltd, 2017.
- SCOTT K., « Integrated Oceans Management: A new frontier in marine environment protection », in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2015, pp. 463-490.
- VAN LANG A., « Droit de l'environnement », Paris, PUF, 2016.
- WARNER R., « Conserving Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Co-Evolution and Interaction with the Law of the Sea », in D. Rothwell and al (dir.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea.*, March 2015.

Ouvrages spécialisés

FRANCK V., « Marine Habitat Protection through the Establishment and Management of Marine Protected Areas (MPAs) » in *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea*, Brill, Janvier 2007, pp. 331-407.

VIERROS M., « The Ecosystem approach of the Convention on Biological Diversity » in G. Bianchi et H.R. Skjoldal (dir.), *The ecosystem approach to fisheries*, 2008, pp. 39-46.

Articles

BEURIER J.P., « La protection juridique de la biodiversité marine », in *Pour un droit commun de l'environnement : mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, 2007, pp. 803-815.

BROOKS C. and N. LIU, « China's changing position towards marine protected areas in the Southern Ocean: Implications for future Antarctic governance », *Marine Policy*, Août 2018.

CHURCHILL R., « The LOSC regime for protection of the marine environment – fit for the twenty-first century? » in *Research handbook on international marine environmental law*, ed. by R. Rayfuse, Cheltenham, Edward Elgar Pub. Ltd., 2015.

CORDONNERY L. et al, « Nexus and imbroglio: CCAMLR, the Madrid Protocol and designating Antarctic Marine Protected Areas in the Southern Ocean » (2015) *International Journal of Marine and Coastal Law* Volume 30 Numéro 4.

DE SANTOS E.M. et al., « The once and future treaty: Towards a new regime for biodiversity in areas beyond national jurisdiction », *Marine Policy*, January 2019.

HASANAT A. et KARIM S., « Ocean governance and marine environmental conservation », in *International Marine Environmental Law and Policy*, ed. by D. Hassan and Md S. Karim, Abingdon, Oxon, New York, NY, Routledge, 2019.

FÉRAL F., « L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », *Vertigo*, Hors-Série n° 9, Juillet 2011.

- GASCUEL D., "L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans" Pour 2009/3-4 (N° 202-203), pp. 199 à 206.
- GUILLOUX B. et K. ZAKOVSKA, « Développements récents du droit international relatif à la biodiversité marine », *Vertigo*, Décembre 2004, Volume 5 Numéro 3.
- GUILLOUX B., GUYOMARD A.-I. et ORABE D., « L'exploitation de la biodiversité marine et le droit », 2003.
- HERMITTE M.A., et al., « La convention sur la diversité biologique a quinze ans » in *Annuaire français de droit international*, Volume 52, 2006, pp. 351-390.
- KELLEHER G. « A global representative system of marine protected areas », *Ocean & Coastal Management*, Volume 32, Numéro 2, 1996, pp. 123-126.
- MOSSOP J., « Can we make the oceans greener ? The successes and failures of UNCLOS as an environmental treaty » *Victoria University of Wellington Law Review*, 2018, Volume 49 Numéro 4, pp. 573–593.
- RAYFUSE R., « Precaution and the protection of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction » in *The 1982 Law of the Sea Convention at 30 : Successes, Challenges and New Agendas*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 27 Numéro 4, 2012, pp. 773-781.
- SCOTT K., « Conservation on the high seas : developing the concept of the high seas marine protected areas », in *The 1982 Law of the Sea Convention at 30 : Successes, Challenges and New Agendas*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 27 Numéro 4, 2012, pp. 849-857.
- SCOVAZZI T., « International cooperation as regards protection of the environment and fisheries in the Mediterranean Sea », *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2018, Volume 34, pp. 301-321.
- SCOVAZZI T., « Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations », *International Journal of Marine & Coastal Law*, Section 1, Volume 19, Numéro 1, 2004, pp. 1–17.
- SCOVAZZI T., « Marine Specially Protected Areas : The General Aspects and the Mediterranean Regional System », *Kluwer Law International*, The Hague/Boston/London, 1999.
- TLADI D., « Gouvernance des océans : un cadre de réglementation fragmenté », dans P. Jacquet, R. Kumar Pachauri et L. Tubiana, *Regards sur la Terre 2011 – Océans : la nouvelle frontière*, Paris, Armand Colin, 2011.

TLADI D., « The Proposed Implementing Agreement : Options for Coherence and Consistency in the Establishment of Protected Areas beyond National Jurisdiction », *International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 30, 2015, pp 654-673.

SENET S., « Le sanctuaire Pelagos à bout de souffle », *Journal de l'Environnement*, Septembre 2015, accessible à l'adresse <https://www.journaldelenvironnement.net/article/le-sanctuaire-pelagos-a-bout-de-souffle,61887>.

SILVA MEIJAS M.L., « Mettre en œuvre l'approche écosystémique en Méditerranée », *MedOndes*, Numéro 58, Octobre 2009, pp. 1-19.

VALO M., « Biodiversité : la stratégie des aires protégées contestée pour son manque d'ambition », *Le Monde*, 17 juillet 2020, accessible à l'adresse https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/07/17/biodiversite-la-strategie-des-aires-protégees-contestee-pour-son-manque-d-ambition_6046433_3244.html.

Textes officiels

Droit international

Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, signée le 2 décembre 1946 et entrée en vigueur le 10 novembre 1948.

Traité sur l'Antarctique, signé le 1er décembre 1959 et entré en vigueur le 23 juin 1961.

Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, signée le 16 février 1976 et entrée en vigueur le 12 février 1978 ; amendée le 10 juin 1995 et entrée en vigueur le 9 juillet 2004.

Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, signée le 1er août 1981 et entrée en vigueur le 7 avril 1982.

Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, signée le 6 novembre 1979 et entrée en vigueur le 1er novembre 1983.

Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, No 31363, signée le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, signée le 22 Septembre 1992 et entrée en vigueur le 25 mars 1998.

Convention sur la Diversité Biologique, No 30619, signée le 5 juin 1992 et entrée en vigueur le 29 décembre 1993.

Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement au Traité sur l'Antarctique, signé le 4 octobre 1991 et entré en vigueur le 14 janvier 1998.

Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée,
signé le 10 juin 1995 et entré en vigueur le 12 décembre 1999.

Union Européenne

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »).

Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

Droit français

Loi n° 708-60 du 22 juillet 1960 sur les parcs nationaux (JORF du 23 juillet 1960).

Loi n° 626-76 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JORF du 13 juillet 1976, p. 4203) modifiée par la Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (JORF n° 50 du 28 février 2002).

Loi n°2003-346 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, 15 avril 2003.

Loi n° 2006-436 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (1), 14 avril 2006 (JO n° 90 du 15 avril 2006).

Arrêté du 1er juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection, JORF n°0171 du 26 juillet 2011.

Décisions et rapports

ONU

Assemblée Générale des Nations Unies, *Rapport sur les travaux du Processus consultatif des Nations Unies ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer*, UN Doc A/59/122 (1er juillet 2004), accessible à l'adresse <http://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/59/122>.

Assemblée Générale des Nations Unies, *Lettre datée du 15 mai 2008, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Coprésidents du Groupe de travail spécial officieux à*

composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale, UN Doc 1/63/79 (16 mai 2008), accessible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/344/17/PDF/N0834417.pdf?OpenElement>.

Résolution 66/288, *L'avenir que nous voulons*, A/RES/66/288 (11 septembre 2012), accessible à l'adresse https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=F.

ONU, *Le Pacte pour les Océans*, 2012, p. 2, accessible à l'adresse https://www.un.org/Depts/los/ocean_compact/SGs%20OCEAN%20COMPACT%20012-FR-low%20res.pdf.

Projet de résolution de l'Assemblée Générale, *Les Océans et le droit de la mer*, Annexe 1 : Mandat d'ONU-Océans, A/68/L.18 (27 novembre 2013), accessible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/68/L.18>.

Résolution 69/292 de l'Assemblée Générale, *Élaboration d'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*, A/RES/69/292 (19 juin 2015), accessible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/187/56/PDF/N1518756.pdf?OpenElement>.

Résolution 72/249 de l'Assemblée Générale, *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*, A/RES/72/249 (24 décembre 2017), accessible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/RES/72/249>.

Assemblée Générale, *Avant-projet d'accord révisé 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*, A/CONF.232/2020/3 (23 mars – 3 avril 2019), accessible à l'adresse <https://undocs.org/fr/a/conf.232/2020/3>.

Résolution 74/583 de l'Assemblée Générale, *Conférence intergouvernementale chargée d'élaborer 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, A/74/L.41 (9 mars 2020), accessible à l'adresse <https://undocs.org/fr/a/74/l.41>.

CDB

CDB, Décision II/10 relative à « la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière », 6 - 17 Novembre 1995, Jakarta.

CDB, Décision IV/5 *sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine et côtière*, 4 - 15 Mai 1998, Bratislava.

CDB, Décision V/6, *Approche par écosystème*, 15 – 26 mai 2000, Nairobi.

CDB, Décision VII/5 *sur la diversité biologique marine et côtière*, 9 – 20 février 2004, Kuala Lumpur.

CDB, Décision IX/20, *Diversité biologique marine et côtière*, UNEP/CBD/COP/DEC/IX/20, 19–30 mai 2008, Bonn.

CCAMLR

Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines, *Rapport de la 21e réunion de la Commission*, CCAMLR-XXI, 21st session, 21 Octobre-1er Novembre 2002.

Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines, *Cadre général pour l'établissement des zones marines protégées de la CCAMLR, Mesure de conservation 91-04*, adoptée à la 30e réunion de la Commission (CCAMLR-XXX), 24 Octobre-4 Novembre 2011.

Antarctic and Southern Ocean Coalition, *The Antarctic Environmental Protocol 1991-2011*, CEP 3, 5th Antarctic Treaty Consultative Meeting, 2011.

Comité pour la Protection de l'Environnement, « Statut des plans de gestion des Zones spécialement protégées de l'Antarctique et des Zones gérées spéciales de l'Antarctique », accessible à l'adresse https://documents.ats.aq/ATCM42/WW/atcm42_ww006_f.pdf.

Organes compétents en mer Méditerranée

COP 15 Convention de Barcelone, Décision IG 17/6, *Application de l'approche écosystémique à la gestion des activités humaines pouvant affecter l'environnement marin et côtier de la Méditerranée*, UNEP(DEPI)/MED IG.17/10 Annexe V, 2008.

MedPAN et SPA/RAC, « Le statut 2016 des aires marines protégées de Méditerranée », Meola B. et Webster C. Ed SPA/RAC & MedPAN, Tunis, 2019.

MedPan, « Coup de projecteur sur les zones de protection forte », MedPAN & ONU Environnement – PAM – CAR/ASP, Juillet 2019, accessible à l'adresse https://medpan.org/fr/coup-de-projecteur-sur-les-zones-de-protection-forte-dans-les-aires-marines-protégees/#_ftn1.

COP 21 Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et ses protocoles, *Naples Ministerial Declaration*, Naples, Italie, 2-5 Décembre 2019.

Commission OSPAR

Commission OSPAR, *Activités OSPAR Juin 1999 - Juin 2000*, accessible à <https://www.ospar.org/documents?v=6908>.

Commission OSPAR, *OSPAR's Regulatory Regime for establishing Marine Protected Areas (MPAs) in Areas Beyond National Jurisdiction (ABNJ) of the OSPAR Maritime Area*, Bruxelles, 22-26 Juin 2009.

Union Européenne

Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Définir une stratégie maritime pour la région Atlantique*, COM/2011/0782.

Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action pour une stratégie maritime dans la région atlantique Pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM/2013/0279.

Belém Statement on Atlantic Research and Innovation Cooperation, adoptée lors de la Conférence de Lisbonne le 13-14 Juillet 2017.

France

Communiqué de presse du Conseil des ministres du 25 mai 2005, LOI n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Autres

Oregon State University, IUCN World Commission on Protected Areas, Marine Conservation Institute, National Geographic Society, et UNEP World Conservation Monitoring Centre (2019) *Une Introduction au Guide des AMP*.
<https://www.protectedplanet.net/c/mpa-guide>.

IPCC, Summary for Policymakers, in IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, H.O. Pörtner et al. (dir.), 2019.

“Protecting the Southern Ocean”, Antarctic and Southern Ocean Coalition, accessible à <https://www.asoc.org/advocacy/marine-protected-areas>.

WWF, Communiqué de presse, 23 avril 2015, « Estimée à près de 24 000 milliards de dollars, la richesse océanique fond néanmoins à vive allure ».

WWF, Rapport « Planète Vivante – Océans, espaces, habitats et bien-être humain », 2015.

Table des sigles et abréviations

AMP : Aire Marine Protégée (cf. Code de l'environnement, article L.334-1)

ASP/DB : Aires Spécialement Protégées et Diversité Biologique (*Protocole relatif aux Aires Spécialement Protégées et à la Diversité Biologique en Méditerranée*)

ASPIM : Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne (*Protocole relatif aux Aires Spécialement Protégées et à la Diversité Biologique en Méditerranée*)

CPE : Comité pour la protection de l'environnement

CDB : *Convention sur la diversité biologique*

CCAMLR : *Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique*

CNUDM : *Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer*

COP : Conférence des Parties

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

OMI : Organisation Maritime Internationale

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OSPAR : *Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est*

PAM : Plan d'Action pour la Méditerranée

PAMM : Plans d'actions pour le milieu marin (cf. Code de l'environnement, articles L. 219-9 à L. 219-18)

PMI : Politique Marine Intégrée (de l'Union Européenne, cf. Directive 2014/89/UE article 3.1.)

WWF : World Wildlife Fund

ZAJN : Zone Au-delà des Juridictions Nationales (comprend la haute mer et la « Zone »)

ZPS : Zone de Protection Spéciale (cf. Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, article 4)

ZSC : Zone Spéciale de Conservation (cf. Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, article 1).

ZSGA : Zones Spécialement Gérées de l'Antarctique (*Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement au Traité de l'Antarctique*, article 4)

ZSPA : Zones Spécialement Protégées de l'Antarctique (*Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement au Traité de l'Antarctique*, article 3)

Table des matières

<i>Sommaire</i>	2
<i>Introduction</i>	3
I- Les fondements juridiques d'un droit protecteur de l'environnement marin et de la biodiversité marine faisant l'état d'un droit fragmenté et écartelé entre conservation et utilisation des ressources	9
A- La protection de l'environnement marin et de la biodiversité marine et la place des AMP dans les différents ordres juridiques	10
1- Les fondations du régime issues du droit international.....	10
a) La Partie XII de la CNUDM	10
b) La CDB	12
c) La protection sectorielle	14
2- L'approfondissement des principes au niveau régional	16
a) La CCAMLR et le Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement au Traité de l'Antarctique	16
b) La Convention de Barcelone et le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée (ASP).....	19
(i) La protection et la gestion d'Aires Spécialement Protégées (ASP).....	20
(ii) L'établissement de la liste des Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne (ASPIM).....	22
c) La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR)	25
d) Comparaison des différents régimes régionaux	28
3- L'exemple au niveau national à travers le droit français	31
a) Les parcs nationaux, les parcs naturels marins et les réserves naturelles	31

b) La gestion des AMP en droit français	32
B- La fragmentation du régime juridique de la protection de l'environnement ne rendant pas compte de la continuité écologique qui caractérise le milieu marin	34
1- La profonde fragmentation au niveau international	35
2- La plus faible fragmentation au niveau régional	38
II- La nécessité d'adopter un accord instaurant un régime juridique universel visant à protéger l'environnement marin et la biodiversité marine se fondant sur l'approche écosystémique	40
A- L'importance fondamentale de l'approche écosystémique dans la protection des écosystèmes marins et comme clé de voûte du régime juridique des AMP	40
1- La définition de l'approche écosystémique par la COP de la CDB	41
2- La mise en œuvre de l'approche écosystémique à travers les AMP et différents niveaux de protection	43
3- L'exemple de la gouvernance océanique de l'Union Européenne	47
B- Le nouvel accord de protection de la biodiversité marine : un fondement multilatéral pour les AMP et la concrétisation d'un droit protecteur de l'environnement marin ?	48
1- L'avant-projet de l'Accord	50
2- Les conséquences pour le droit protecteur de l'environnement marin	54
<i>Conclusion</i>	55
<i>Annexes</i>	55
<i>Figure 1 : Cartographie des AMP dans la zone géographique de la CCAMLR (Océan Antarctique)</i>	56
<i>Figure 2 : Cartographie des AMP dans la zone géographique de la Convention OSPAR ..</i>	58
<i>Décision V/6 Approche par écosystème – Annexe Principes de gestion découlant de l'approche par écosystème et Directives opérationnelles pour la mise en œuvre de l'approche par écosystème</i>	59
<i>Avant-projet de l'Accord [Annexe I : Critères indicatifs pour l'identification des aires à protéger]</i>	60
<i>Synthèse</i>	62

<i>Bibliographie</i>	79
<i>Table des sigles et abbréviations</i>	88
<i>Table des matières</i>	89