



VEILLE JURIDIQUE DU MOIS DE JANVIER 2025

Pôle droit international européen et comparé : « *L'Odyssée juridique de la Haute mer : Le traité BBNJ entre ambition multilatérale et réalités souveraines* »

« L'Odyssée juridique de la Haute mer : Le traité BBNJ entre ambition multilatérale et réalités souveraines »

Par Marine DELAUNAY co-responsable pôle DIEC

Et Aziz Marez, Baron Marine, Camus Gabrielle, Diongue Habibatou, Gillier Myriam, Hervouet Pauline, Lorthois Hélie, Park Michelle, cliniciennes et clinicien du pôle DIEC.

L'histoire de la gouvernance des océans est marquée par un équilibre délicat entre l'ambition de la conservation et la réalité de la liberté d'utilisation. Bien que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), adoptée en 1982, ait magistralement délimité les zones maritimes sous juridiction nationale (mer territoriale, ZEE), elle a laissé un vide juridique persistant concernant la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale représentant près des deux tiers de la surface océanique¹. Pendant des décennies, ces eaux internationales sont restées soumises à une gestion fragmentée et souvent sectorielle, menaçant des écosystèmes vitaux face aux pressions croissantes de la pêche industrielle, de la pollution et, plus récemment, de la recherche d'hydrocarbures et de l'exploitation potentielle des ressources génétiques marines. C'est pour combler cette lacune historique et relever le défi environnemental du XXIe siècle qu'est né le traité BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction). Négocié officiellement à partir de 2017 et adopté sous l'égide des Nations Unies en mars 2023, ce traité juridiquement contraignant constitue l'instrument le plus ambitieux jamais conçu pour la préservation de l'environnement marin. Le traité ayant obtenu le nombre suffisant de ratifications, il entrera en vigueur le 17 janvier 2025. Il ne se contente pas de compléter le cadre général de la CNUDM, mais établit une structure de gouvernance inédite articulée notamment autour de la création d'aires marines protégées (AMP) et la régulation par l'évaluation d'impact sur l'environnement.

I- Leadership diplomatique français et difficultés de négociation

L'adoption du traité BBNJ résulte d'un long processus jalonné par cinq sessions de la Conférence intergouvernementale. Ce forum a constitué un espace d'expression singulier où se sont croisés États, organisations non-gouvernementales, institutions scientifiques et acteurs industriels. L'analyse des débats révèle une dynamique intéressante, alors que le rôle de la présidence et du secrétariat s'est accru pour favoriser des échanges « constructifs »², la part de parole directe des États s'est réduite. Pour autant, la souveraineté demeure la clé de voûte du processus, l'issue des débats et l'entrée en vigueur du traité dépendant exclusivement de l'action diplomatique des chancelleries.

La France, forte de la deuxième plus grande zone économique exclusive (ZEE) mondiale, a déployé un investissement de premier plan. Le consensus du 19 juin 2023 illustre un multilatéralisme triomphant, structuré par des groupes régionaux aux priorités distinctes. La Chine et le « groupe des 77 » ont mis l'accent sur les aires marines protégées, le « groupe des États africains » a priorisé le régime des ressources génétiques marines et l'Union européenne (UE) s'est concentrée sur les études d'impact environnemental.

¹ : https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/10/19/le-trait%C3%A9-sur-la-haute-mer-est-un-exemple-de-l_importance-du-multilateralisme_6195297_3232.html

² : Alice B. M. Vadrot, Arne Langlet, Paul Dunshirn, Simon Fellinger, Silvia C. Ruiz-Rodríguez, Ina Tessnow-von Wysocki; Zooming In on Agreement-Making: Tracing the BBNJ Negotiations with the MARIPOL

En tant qu'acteur le plus actif et diversifié des conférences³, l'UE a servi de relais principal à la voix française, permettant à Paris d'irradier ses positions à travers la puissance diplomatique communautaire.

L'année 2022 a marqué un tournant stratégique. Profitant de sa présidence tournante du Conseil de l'UE, la France a saisi l'opportunité de peser durablement sur les enjeux maritimes mondiaux. S'inscrivant dans une lignée de « diplomatie verte » (héritée des Accords de Paris) et de « diplomatie bleue »⁴ (amorcée dès 2014 par George Pau-Langevin), le gouvernement français a orchestré le One Ocean Summit à Brest en février 2022.

Ce sommet, qualifié d'« objet non identifié de politique internationale »⁵, a permis de lancer la Coalition de haute ambition pour le BBNJ. En regroupant plus de quarante États sous l'égide de la France et de la Commission européenne, cette initiative a agi comme un accélérateur décisif pour la signature et la ratification rapide du texte, transformant une ambition technique en une priorité politique mondiale.

La phase post-adoption a été marquée par une mobilisation française sans relâche pour atteindre le seuil critique des soixante ratifications. La Conférence des Nations Unies sur l'Océan (UNOC-3)⁶, tenue à Nice en juin 2025, a constitué le levier opérationnel de cette stratégie. Autour du thème « Accélérer l'action et mobiliser tous les acteurs pour conserver et utiliser durablement l'océan », la France a fait du traité BBNJ la priorité absolue de l'agenda.

De nombreuses promesses de ratification sont apparues essentielles pour garantir l'universalité de la Convention. Le 23 septembre 2025, lors de la 80ème Assemblée générale des Nations Unies, le Président de la République a officiellement acté cette victoire diplomatique. En saluant la « prise de conscience inédite » née à Nice, il a réaffirmé la contribution majeure de la France à la protection de la haute mer⁷.

Ce leadership français s'appuie sur un déploiement concret de son réseau diplomatique. Comme l'a souligné Charles Tellier, ambassadeur adjoint chargé des pôles, devant le Sénat, le succès de la ratification repose sur une mobilisation systématique des ambassades françaises sur tous les continents. En plaçant le droit maritime et l'écologie au sommet de son action extérieure, la France façonne l'image d'un État « bienfaiteur et protecteur » de l'environnement marin. Cet engagement, au-delà de la norme juridique, témoigne d'une volonté de projeter un soft power environnemental puissant, affirmant le statut de la France comme une puissance maritime non seulement capable, mais surtout responsable face aux défis du XXIe siècle⁸.

³ : Ibid, l'UE totalise environ 41h de déclarations lors des conférences, plus que tous les autres groupes; les temps de parole des Etats-Unis et de la Russie sont cependant plus conséquents d'un point de vue individuel.

⁴ : Ministère chargé de la mer et de la pêche, “Le patrimoine marin et les aires marines protégées françaises”,

⁵ : Pierre-Yves Cadalen, Gaëlle Ronsin, Nadège Legroux, “One Ocean Summit : tournant marin des négociations environnementales ou diplomatie océanique de club ?”, Négociations.

⁶ : “À propos de la troisième Conférence des Nations Unies sur l'Océan”, Ocean & Climate Plateform, 2025

⁷ : “Entrée en vigueur de l'Accord sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (dit « BBNJ »)”, Ministère de la transition écologique, de l'aménagement du territoire, des transports et de la ville et du logement, 24 septembre 2025, communiqué de presse

⁸ : « Entrée en vigueur du traité sur la haute mer : et après ? » - Audition de Mmes Marina Lévy, océanologue, directrice de recherche au CNRS, Klaudija Cremers, responsable de recherche sur la gouvernance internationale de l'océan à l'institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), et M. Charles Tellier, Ambassadeur adjoint chargé des pôles et des enjeux maritimes”, 29 octobre 2025, Sénat, compte-rendu

II- Architecture normative du traité : une innovation

L'Accord BBNJ s'inscrit dans une volonté de mise en cohérence des impératifs environnementaux globaux, visant spécifiquement à opérationnaliser les ambitions du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal. En s'inscrivant dans la continuité des engagements mobilisés depuis le Sommet de la Terre de Rio en 2012, le traité donne une portée concrète à l'objectif de développement durable n°14 (« Vie aquatique »), ciblant notamment la réduction de l'acidification des océans, la régulation des pêcheries et le renforcement de la connaissance scientifique. Parallèlement, il répond aux vingt-trois objectifs stratégiques du cadre de Kunming-Montréal destinés à enrayer la perte de biodiversité et à restaurer les écosystèmes marins et terrestres d'ici 2030, par une réduction des pollutions et une gestion durable des zones de pêche.

La novation fondamentale de l'accord réside dans son caractère juridiquement contraignant et sa consécration à la règlementation des espaces hors juridictions déjà très encadrés par la CNUDM⁹. En tant qu'*implementing agreement* de cette dernière, le traité harmonise la gouvernance de la haute mer — zone soumise à des pressions anthropiques croissantes représentant près de la moitié du globe — en encadrant le principe traditionnel de liberté une gestion fondée sur une approche zonale et une coordination internationale renforcée.

L'architecture générale de l'Accord repose sur deux piliers révolutionnaires, une organisation institutionnelle pérenne et un contenu substantiel d'obligations matérielles. Sur le plan institutionnel, le traité crée des organes permanents inédits, tels que la Conférence des Parties (COP), un secrétariat et un organe scientifique et technique, dotés de compétences normatives pour adopter des règles et procédures applicables globalement selon un calendrier institutionnel précis. Sur le plan matériel, le BBNJ comble les lacunes opérationnelles d'UNCLOS par trois dispositifs ciblés, primo, l'instauration d'un régime d'accès et de partage des avantages (ABS) applicable aux ressources génétiques marines, soutenu par un mécanisme centralisé d'échange d'informations (*Clearing-House*) pour garantir la transparence des bénéfices commerciaux et scientifiques ; secundo, l'établissement de la première procédure multilatérale mondiale pour la désignation d'aires marines protégées (AMP) en haute mer, favorisant des outils de gestion spatiale dynamiques fondés sur la science ; et tertio, l'imposition d'une obligation formelle de réalisation d'études d'impact environnemental (EIE), incluant des mécanismes de notification préalable, de consultation et des examens scientifiques indépendants répondant à des standards de qualité et de transparence rigoureux.¹⁰

III- Architecture institutionnelle : le manque potentiel d'effectivité du traité symbole du déclin généralisé du multilatéralisme

En droit international, l'effectivité d'un traité ne se mesure pas uniquement à la pertinence de ses normes substantives, mais à la robustesse de sa capacité institutionnelle à garantir une mise en œuvre concrète et un respect rigoureux par les parties. À cet égard, l'Accord BBNJ soulève

⁹ : <https://www.un.org/bbnjagreement/en?utm>

<https://www.bimco.org/news-insights/bimco-news/2025/09/24-bbnj/?utm>

¹⁰:<https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/202408/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf?utm>

<https://www.frontiersin.org/journals/ocean-sustainability/articles/10.3389/focsu.2025.1584927/full?utm>

<https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/202408/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf?utm>

<https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/BBNJAgreementFactsheet4EIAs.pdf?utm>

des interrogations majeures, car il repose substantiellement sur la coopération volontaire et des procédures internes d'examen, omettant d'instaurer une autorité indépendante investie de pouvoirs coercitifs. Bien que le texte impose aux États une reddition de comptes périodique devant la Conférence des Parties (COP), le Comité de mise en œuvre et de conformité chargé d'examiner ces rapports ne dispose d'aucun mandat pour prononcer des sanctions ou des mesures contraignantes en cas de violation des obligations relatives aux ressources génétiques, aux aires marines protégées ou aux évaluations d'impact.¹¹

Ce déficit de mécanismes exécutoires, doublé d'organes scientifiques cantonnés à un simple rôle de recommandation sans pouvoir de révision des pratiques étatiques, laisse transparaître l'absence d'un régime de sanctions automatiques ou d'une instance contentieuse dédiée. En privilégiant l'examen d'informations et la recommandation, l'accord risque de transformer des obligations juridiques en simples engagements diplomatiques, privant ainsi la conservation de la haute mer d'un arsenal coercitif nécessaire pour que les manquements ne demeurent pas sans conséquence. Cette fragilité est accentuée par un flou conceptuel entourant des notions fondamentales telles que la « biodiversité » ou la cohérence géographique des mesures, laissant une marge d'interprétation excessive qui entrave une application uniforme, notamment face aux intérêts économiques de la pêche, de l'exploitation minière ou de la bioprospection, souvent traités de manière parcellaire. Enfin, la disparité des capacités nationales constitue un obstacle structurel. En effet, sans critères précis ni mécanismes de transfert de technologies réellement contraignants, les pays en développement et les petits États insulaires pourraient se trouver dans l'incapacité technique et financière de satisfaire à leurs obligations de suivi et de protection. In fine, l'atteinte de l'objectif de protection de 30 % des océans d'ici 2030 dépendra moins de l'existence formelle du cadre juridique que de la capacité des organes institutionnels à devenir opérationnels et à corriger ces asymétries de ressources, au risque de voir des ambitions universelles se fragmenter en engagements inégaux et inefficaces sur le terrain.

Enfin, l'accord BBNJ instaure un régime de gestion spatiale novateur reposant sur l'article 22, qui octroie à la Conférence des Parties (COP) le pouvoir d'établir des outils de gestion par zone (ABMT), incluant notamment des aires marines protégées (AMP). Ces instruments visent à sanctuariser juridiquement des zones géographiques précises en haute mer en y imposant des mesures de conservation, telles que des restrictions de pêche ou d'exploitation des fonds marins. Toutefois, cet universalisme est nuancé par l'introduction d'un mécanisme d'« opt-out », véritable soupape de sécurité pour la souveraineté étatique. Ce dispositif permet à une Partie n'ayant pas consenti à une décision de la COP de notifier une objection motivée dans un délai de cent vingt jours, rendant la mesure non contraignante à son égard si l'objection repose sur des motifs prédéterminés (incompatibilité avec des droits antérieurs ou des instruments internationaux). Si cette faculté d'exemption unilatérale a favorisé l'adhésion d'États soucieux de protéger leurs intérêts stratégiques, elle fragilise la mise en œuvre uniforme du droit international, indispensable à l'efficacité des écosystèmes transfrontaliers. Pour limiter ce risque de fragmentation, le traité assortit l'objection de contre-contraintes rigoureuses : l'État objecteur est tenu, dans la mesure du possible, d'adopter des mesures alternatives aux effets comparables et a l'interdiction d'entreprendre des actions compromettant l'objectif de la mesure initiale, sauf si elles sont jugées essentielles à l'exercice de ses droits. Ainsi, l'équilibre trouvé entre le progrès du multilatéralisme par le vote à la majorité et la préservation du domaine souverain par l'objection conditionnée demeure l'un des enjeux majeurs de l'effectivité future de la Convention.

¹¹ :https://publications.parliament.uk/pa/ld5804/ldselect/l dintagr/29/2904.htm#_idTextAnchor003
<https://www.prog-ocean.org/wp-content/uploads/2022/06/STRONG-compliance-report-French.pdf>

IV- Résistances sectorielles

L'entrée en vigueur de l'Accord BBNJ cristallise une division profonde au sein du secteur privé, où les impératifs de rentabilité se heurtent à de nouvelles exigences de protection de la biodiversité marine. Selon le livre blanc du Forum économique mondial (2024), les acteurs du commerce international et de la maintenance des câbles sous-marins redoutent que la création d'aires protégées n'impose des détours logistiques coûteux, dont l'impact carbone pourrait paradoxalement nuire aux objectifs climatiques du traité. Parallèlement, le secteur des pêches s'inquiète d'une superposition bureaucratique qui supplanterait les Organisations Régionales de gestion des pêches (ORGP) déjà opérationnelles, tandis que les industries biotechnologiques et pharmaceutiques, alertées par le cabinet Covington & Burling, voient dans le mécanisme de partage des avantages (APA) un surcoût financier risquant de freiner l'innovation et la recherche sur les ressources génétiques marines. Enfin, l'absence d'une instance judiciaire internationale dédiée et la complexité de l'harmonisation des législations nationales laissent planer une incertitude juridique majeure sur l'effectivité du contrôle des activités en haute mer, transformant potentiellement des ambitions universelles en un cadre fragmenté et difficilement applicable.