

Bulletin n°3

ANTARCTIQUE
L'ACCORD BBNJ ET
LE SYSTÈME DU TRAITÉ
SUR L'ANTARCTIQUE

MARS 2025

POLAR WATCH

Veille et prospective sur les zones polaires



www.lecerclepolaire.com

POLAR WATCH

Comité éditorial : Marie-Noëlle Houssais, Laurent Mayet.

Comité d'experts : Paul Berkman, Marc Éléaume, Patrick Hébrard,
Alan Hemmings, Tiimo Koivurova, Ricardo Roura,
Yan Ropert-Coudert, Hubert Védrine, Serge Segura.

Graphisme et maquette : Stéphane Hergueta

Publié par : association le Cercle Polaire – Mars 2025

Directeur de la publication : Laurent Mayet

Crédit de couverture : NOAA Ocean Exploration

Tous droits réservés

Avec le parrainage de S.A.S. le Prince Albert II de Monaco

Partenaires institutionnels



L'épineuse question de l'application de l'accord BBNJ à l'océan Austral

Depuis sa signature en 2023, la question se pose de savoir si l'accord sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale s'applique ou pas à l'océan Austral.

Le 19 juin 2023 a été adopté, par l'Assemblée générale des Nations Unies, par consensus, l'accord « *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 diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale* ». Ce traité au nom fastidieux est mieux connu sous son acronyme anglais « BBNJ » pour « *Biodiversity Beyond National Jurisdiction* ». Bien que répandue, la désignation en raccourci d'« accord de protection de la haute mer » est fautive car celui-ci s'applique non seulement à la haute mer, à savoir la colonne d'eau située au-delà de la « Zone économique exclusive », mais aussi à la « Zone », le sol et le sous-sol marins situés au-delà des limites de la juridiction nationale des États côtiers (Fig. 3).



Zones marines ne relevant pas de la juridiction nationale (en vert clair) et Zones économiques exclusives (en blanc) de l'Océan mondial. Source : NOAA Ocean Exploration.

« Les eaux internationales ou haute mer représentent plus de 60% de la superficie de l'Océan mondial et près de la moitié de la surface de notre planète »

La question se pose dans les mêmes termes qu'elle s'était posée en 1982 lors de l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (en abrégé, « CNUDM ») : qu'en sera-t-il donc de l'application de l'accord BBNJ à l'océan qui enserme le continent Antarctique, à savoir l'océan Austral¹ ? Et comment cet accord va-t-il s'adapter au régime juridique singulier et spécifique de l'Antarctique fondé sur le principe de l'absence de souveraineté et de juridiction nationales dans la zone du Traité, mais aussi aux exceptions que constituent les revendications de souveraineté de sept États dits « possessionnés » dont la France ?

Le système du Traité sur l'Antarctique s'est développé à partir du Traité de Washington sur l'Antarctique, signé le 1^{er} décembre 1959 et entré en vigueur en 1961. Le Traité s'applique aux territoires terrestres et maritimes situés au sud du 60^e parallèle sud. Le Traité de Washington a été négocié à l'issue de la première Année géophysique internationale 1957-1958. Durant cette période, douze nations organisèrent de nombreuses expéditions scientifiques en Antarctique. Les résultats et les promesses de cette coopération amenèrent les scientifiques à demander la mise en place d'une structure permettant de créer un cadre réglementaire pour l'utilisation de la région qui soit protecteur des activités scientifiques. C'est ainsi que, à l'invitation du président des États-Unis d'Amérique, les douze États « fondateurs » négocièrent et conclurent le Traité (Fig. 1).

Un point important est que le Traité sur l'Antarctique est « ouvert à l'adhésion de tout État membre des Nations Unies » (Art. XIII). Toutefois, le système divise les Parties entre celles dites « consultatives » et les autres (Fig.1). Les Parties consultatives, initialement les 12 premiers signataires, sont les États parties qui réalisent des activités scientifiques en Antarctique reconnues par les autres membres. Seules les Parties consultatives participent concrètement à la gouvernance du continent en prenant des décisions à l'occasion des réunions annuelles des Parties consultatives au traité sur l'Antarctique.

Le contenu du Traité et les obligations imposées aux États trahissent les arrière-pensées qui ont poussé plusieurs États à négocier un tel texte. Ainsi, seules les activités pacifiques sont autorisées en Antarctique. Toute activité de nature militaire et non pacifique est interdite. Le Traité établit un cadre d'échange d'information sur les activités réalisées par les signataires sur le continent. Il faut sans aucun doute reconnaître là, le climat de méfiance et de suspicion qui prévalait pendant la guerre froide, les grandes puissances

¹ Selon une définition de l'Organisation hydrographique internationale, l'océan Austral s'étend entre le 60^e parallèle sud et le continent Antarctique (publication S4, édition d'octobre 2018).

concernées cherchant par ce dispositif à préserver l'Antarctique de tout usage militaire contre elles.

En 1972, a été signée à Londres la Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique, entrée en vigueur en 1978. Alliée à des mesures de protection prises en 1994 dans le cadre de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique (CCAMLR), la Convention de Londres est maintenant efficace.

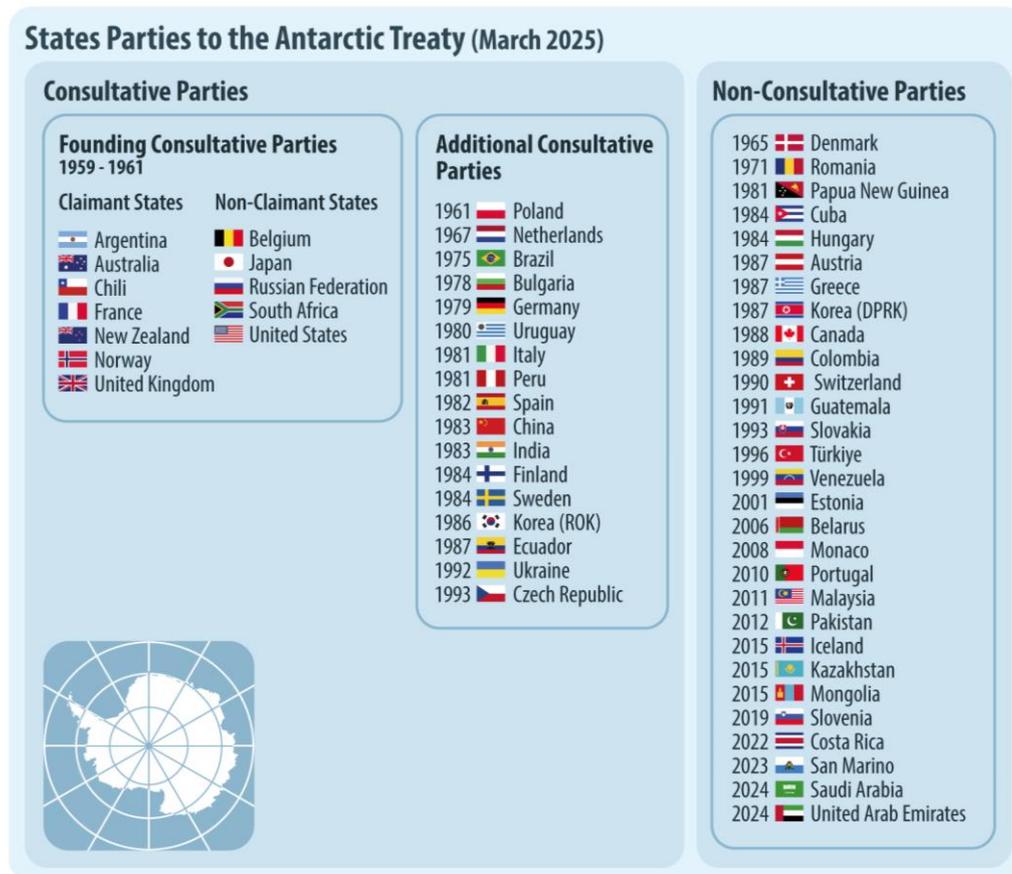


Fig. 1 : Le statut « à deux vitesses » des Parties au Traité sur l'Antarctique. Depuis 1959 où le Traité sur l'Antarctique avait été signé par douze pays fondateurs, quarante-six autres pays ont adhéré au Traité. En vertu du paragraphe 2 de l'article IX du Traité, ont le droit de participer aux réunions consultatives les Parties qui démontrent l'intérêt qu'elles portent à l'Antarctique en « *y menant des activités substantielles de recherche scientifique* ». Dix-sept des pays adhérents ont vu leurs activités dans l'Antarctique reconnues et il y a actuellement un total de vingt-neuf Parties consultatives. Les autres vingt-neuf Parties non consultatives sont invitées à assister aux réunions consultatives, mais elles ne participent pas à la prise de décision. *Crédit : lecerclepolaire.*

La Convention CAMLR a été signée en 1980 à Canberra et est entrée en vigueur en 1982. Elle compte vingt-six États membres ainsi que l'Union européenne et dix États « adhérents » qui ont signé la Convention mais ne participent pas au processus de décisions. Elle demeure un accord très original car elle est à la fois un texte protecteur de l'environnement marin antarctique et une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP). Étant responsable de la conservation des écosystèmes marins de l'Antarctique, la

CCAMLR a adopté une approche de gestion écosystémique, laquelle n'exclut pas « l'utilisation rationnelle » (Art. 2, para. 2), à condition que celle-ci soit menée de manière durable et qu'elle tienne compte des effets de la pêche sur les équilibres des écosystèmes. Chaque année des quotas de pêche sont fixés par zone. La zone maritime couverte par la CCAMLR est un peu plus large que celle du Traité sur l'Antarctique car elle est fixée selon un critère géographique et scientifique : « la Convention s'applique aux ressources marines vivantes de la zone située au sud du 60^e degré de latitude sud et aux ressources marines vivantes de la zone comprise entre cette latitude et la convergence antarctique qui font partie de l'écosystème marin antarctique » (Art. I-1).

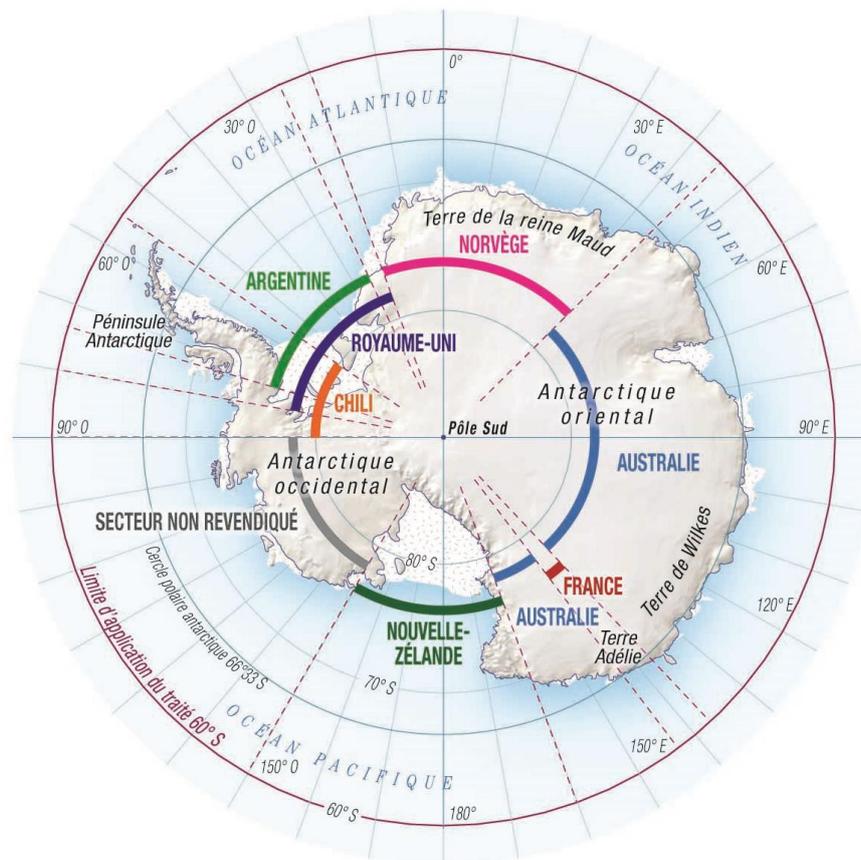


Fig. 2 : Les revendications territoriales sur l'Antarctique des 7 États possessionnés (Argentine, Australie, Chili, France, Norvège, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni). Crédit : Institut Polaire Français

Cette convention a fait ses preuves pour limiter la surpêche dans la région et lutter contre la pêche illégale, non déclarée et non règlementée (ou « pêche INN ») en particulier pour une espèce à forte valeur ajoutée, la légine. Mais les défis sont en permanence renouvelés et la CCAMLR se trouve fréquemment en difficulté face à l'augmentation, parmi ses membres, d'États pêcheurs. Ainsi voilà plus de treize ans que la création de trois aires marines protégées (AMP) est bloquée par la Chine et la Russie malgré les efforts faits par les autres Parties contractantes pour démontrer, sur des bases scientifiques, la nécessité

d'une telle création. Et lors de la dernière réunion annuelle en octobre 2024, les États membres ne sont pas parvenus à se mettre d'accord pour renouveler une mesure importante de prévention de la surpêche du krill dans une zone particulièrement sensible au large de la Péninsule Antarctique.

Le Protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement a été signé à Madrid en 1991 et est entré en vigueur en 1998. Il désigne l'Antarctique comme « *réserve naturelle consacrée à la paix et à la science* » (Art. 2). L'article 7 interdit toutes les activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique autres que la recherche scientifique. Quarante-deux États l'ont signé.

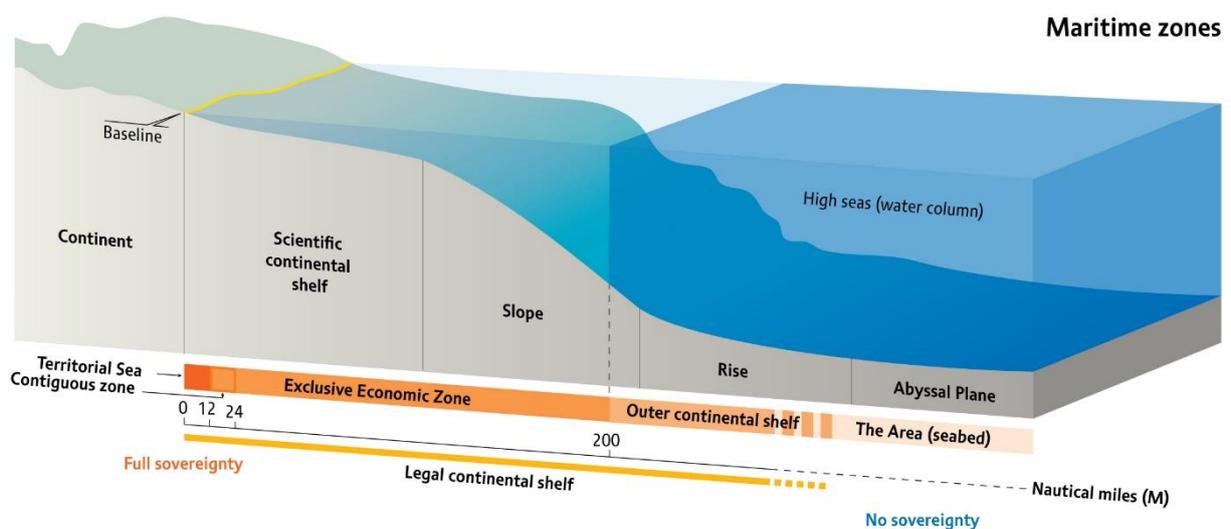


Fig. 3 : Les espaces maritimes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Les États côtiers jouissent d'une souveraineté sur leur **mer territoriale**, qui s'étend jusqu'à 12 milles marins du littoral. Les États côtiers jouissent, dans une **zone économique exclusive** de 200 milles marins, de droits souverains sur les ressources naturelles et sur certaines activités économiques. Les États côtiers ont juridiction sur les ressources de leur **plateau continental** : extension sous-marine du territoire d'un État pour explorer et exploiter ses ressources naturelles. La limite du plateau est fixée à 200 milles marins de la côte, ou plus dans certains cas. En effet, les États côtiers peuvent revendiquer, sur des bases scientifiques, un **plateau continental étendu** pouvant aller jusqu'à 350 milles marins. La colonne d'eau située au-delà des ZEE est la **haute mer** et les fonds marins situés au-delà des plateaux continentaux (étendus) sous juridiction nationale constituent la **Zone**. Source : <https://www.un.org/fr/global-issues/oceans-and-the-law-of-the-sea>

Le système des Nations Unies s'est largement développé depuis 1945. Les organes des Nations Unies ont créé leur propre jurisprudence, les institutions spécialisées se sont multipliées. Le système du Traité sur l'Antarctique (STA), à son échelle, a suivi la même voie. Pourtant, si le système des Nations Unies se veut universel, il n'en va de même avec le STA, qui tout en étant ouvert à tous, fixe des conditions à la participation des États au fonctionnement des traités et accords. L'adhésion est ouverte mais la participation effective avec droit de vote dans les décisions est limitée aux États faisant la preuve de leur

intérêt pour le monde antarctique et leur volonté d'y exercer des activités autorisées par les traités.

Cette distinction entre les deux systèmes aurait pu créer entre eux des tensions, voire des différends. Les Nations Unies auraient pu estimer qu'en empêchant l'accès au rôle de décideur en Antarctique à des États membres des Nations Unies jugés insuffisamment actifs en Antarctique, le dispositif conventionnel allait à l'encontre des principes d'universalité de la Charte des Nations Unies de 1945, en particulier le « *principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres* » (Chap. I, Art. 2.1). Même si des tentatives poussèrent en ce sens venant d'États en développement, dans leur ensemble, les Nations Unies ont préféré rester discrètes dès lors que le dispositif conventionnel antarctique rappelait la primauté des principes de la Charte de 1945.

L'élaboration de règles selon lesquelles « *seules les activités pacifiques sont autorisées dans l'Antarctique* » (Article I du traité de 1959), mentionnant que « *la liberté de la recherche scientifique dans l'Antarctique et la coopération à cette fin (...) se poursuivront* » (Art. II) et que les « *observations et les résultats scientifiques de l'Antarctique seront rendus librement disponibles* » (Art. III 1.c) ne pouvait en aucun cas troubler les Nations Unies. En outre, le préambule du Traité de 1959 indique qu'« *il est de l'intérêt de l'humanité tout entière que l'Antarctique soit à jamais réservée aux seules activités pacifiques et ne devienne ni le théâtre ni l'enjeu de différends internationaux* » et qu'« *un Traité réservant l'Antarctique aux seules activités pacifiques et maintenant dans cette région l'harmonie internationale, servira les intentions et les principes de la Charte des Nations Unies* ».

Ainsi, en dehors d'un dispositif « à deux vitesses » repris par les textes constitutifs du système antarctique entre les États qui agissent scientifiquement et économiquement (pêche, tourisme maritime et terrestre) en Antarctique et les autres, rien n'a pu créer de différend entre les deux systèmes. Si le Conseil de sécurité des Nations Unies ne s'est jamais penché directement sur une question relative au continent blanc, il n'en a pas été de même pour l'Assemblée générale (AGNU). Celle-ci a organisé des discussions sur l'Antarctique dans les années 1980 à l'initiative d'États en développement qui mettaient en question le monopole des États parties au Traité de Washington. Le plus virulent de ces États fut la Malaisie qui demanda aux Nations Unies d'agir pour que l'Antarctique fût l'objet d'une gestion plus équitable. Pour la Malaisie, l'Antarctique devait être considéré comme un « patrimoine commun de l'humanité », notion alors en discussion dans la négociation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) pour le sol et sous-sol du plateau continental au-delà des zones sous juridiction des États côtiers (la « Zone »). Ce débat est resté sans suite et, pour éviter qu'il ne reprenne, les Parties consultatives ont

cherché à amener la Malaisie à se rapprocher du Traité sur l'Antarctique. Ce pays a ainsi adhéré au Traité en 2011. Elle n'est pas pour autant devenue Partie consultative mais la volonté de mener le combat contre la gouvernance antarctique a depuis disparu des priorités des autorités de Malaisie.

Qu'en est-il du droit de la mer ? Le Traité sur l'Antarctique contient une référence au droit de la mer en déclarant que « *rien dans le présent Traité ne pourra porter préjudice ou porter atteinte en aucune façon aux droits ou à l'exercice des droits reconnus à tout État par le droit international en ce qui concerne les parties de haute mer se trouvant dans la région ainsi délimitée* » (Art. VI). C'est ici qu'intervient la question des États dits « possessionnés » (Fig. 2). Ce sont sept États qui revendiquent une souveraineté territoriale en Antarctique. Ceux-ci ont accepté de « geler » leurs revendications (article IV du Traité) tant que le Traité resterait en vigueur. Il est admis aujourd'hui que la CNUDM, pour tenir compte de l'absence de souveraineté sur la côte antarctique, ne déploie pas ses zones maritimes (mer territoriale, ZEE et plateau continental étendu ou pas) en deçà de la haute mer en Antarctique. Cela signifie que, dès le littoral, on se trouve en haute mer et que l'article VI du traité sur l'Antarctique a pu s'appliquer sans difficulté. Toutefois, la question du « plateau continental étendu » s'est posée lorsqu'a été atteinte la limite temporelle prévue par la CNUDM au-delà de laquelle les États côtiers ne pourraient plus faire valoir de revendication d'extension. La France, comme d'autres États possessionnés, a joué le jeu de l'article IV du Traité en se contentant d'indiquer réserver ses droits à une extension pour l'avenir, au cas où le Traité viendrait à disparaître². Cette attitude confirme que les deux systèmes juridiques peuvent parfaitement cohabiter si les États font les efforts nécessaires.

Il en va de même pour la Zone dont les ressources minérales sont placées, par la CNUDM, sous la compétence de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM). La question ne s'est pas encore ouvertement posée, mais elle le sera peut-être un jour, si un État, au-delà de la simple prospection dans le cadre de la recherche scientifique souhaite aller vers l'exploration, puis l'exploitation des ressources minérales de la Zone de l'océan Austral. Il reviendra, dans ce cas, à l'AIFM de recevoir la demande, de l'analyser et de décider selon ses règles de procédure. Une telle occurrence aboutirait à un conflit de droits entre l'AIFM et sa compétence sur la Zone et les dispositions du système du Traité sur l'Antarctique, qui

² Au sein des sept États possessionnés qui revendiquent un territoire en Antarctique et des zones maritimes adjacentes, deux approches ont été adoptées : soit une demande d'extension du plateau continental a été déposée avec l'instruction qu'elle ne devait pas être examinée par la Commission des limites du plateau continental (CLPC) soit l'État s'est réservé le droit de présenter une demande à une date ultérieure, (*Continental Shelf - The Last Maritime Zone*, UNEP/GRID-Arendal, 2011).

interdisent toute activité sur les ressources minérales dans la zone terrestre et maritime couverte par le Traité.

La question pourrait se poser maintenant que l'accord BBNJ complète le régime juridique de la haute mer et de la Zone. Il a été conclu par consensus de l'AGNU en 2023, mais n'est pas encore en vigueur. Au moment de la rédaction de cet article, 21 États l'ont ratifié. La France l'a ratifié en novembre 2024. Il faut 60 ratifications pour que l'accord entre en vigueur. Dans la mesure où, en Antarctique la haute mer commence à la côte, l'accord BBNJ devrait s'appliquer depuis la côte. Cela signifie qu'il serait possible de créer des AMP de haute mer littorales en Antarctique. Or, la dégradation du climat de travail de la CCAMLR a eu pour première conséquence le blocage de la création d'une Aire marine protégée (AMP) en Antarctique de l'Est. Les défenseurs de l'environnement marin se sont sans doute réjouis trop vite en pensant que l'accord BBNJ allait permettre de sortir de ce blocage, puisque celui-ci prévoit qu'une décision de création d'AMP sera faite à une majorité qualifiée et non par consensus. C'était oublier que l'accord BBNJ met en avant le principe du « *not undermine* » (Art. 5.2) qui signifie que sa mise en œuvre ne doit pas porter préjudice aux compétences des organisations existantes. Or, on est bien dans ce cas de figure avec la CCAMLR. Du reste, au moment de la signature ou de la ratification de l'accord BBNJ, deux États ont émis des déclarations mettant en avant l'existence d'un système antarctique organisé, efficace auquel le dispositif BBNJ devra laisser les compétences maritimes antarctiques.

Jusqu'ici les systèmes onusien et antarctique ont plutôt bien fonctionné, sachant éviter les heurts et les différends de compétence. Le dispositif antarctique remplit son rôle protecteur des activités scientifiques et de l'environnement. Le système des Nations Unies, avec le nouveau dispositif BBNJ, aurait pu faciliter encore la création d'outils de protection de la biodiversité. Il est dommage que ce soient des États comme le Royaume-Uni et le Chili qui, en voulant préserver le Système du Traité sur l'Antarctique de tout empiètement des Nations Unies, affaiblissent la protection de l'environnement de la haute mer dans la région. Il faut maintenant espérer que les institutions internationales concernées se donneront la possibilité d'aboutir à des résultats positifs par la voie du dialogue et de la collaboration.

Serge SEGURA³ pour POLAR WATCH

³ Ancien diplomate français, spécialiste du droit de la mer et du droit des pôles.

INSCRIVEZ-VOUS

AUX BULLETINS DE

POLAR WATCH

*Décryptage par des spécialistes des évolutions
et des tendances dans les zones polaires.*

RENDEZ-VOUS SUR :

WWW.LECERCLEPOLAIRE.COM

Bulletin n°03
ANTARCTIQUE
L'ACCORD BBNJ ET LE SYSTÈME DU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE



POLAR WATCH

Veille et prospective sur les zones polaires
Tous droits réservés