

## Points clés

**Les délégués négociant** un nouvel instrument international de gouvernance des zones situées au-delà de la juridiction nationale devraient y inclure des dispositions garantissant que les projets qui s'y situent sont soumis à de rigoureuses études d'impact sur l'environnement (EIE).

**Ces études devront** prendre en considération un large éventail d'impacts environnementaux, culturels et socioéconomiques pour respecter les seuils appropriés au niveau écosystémique et permettre aux États côtiers vulnérables de profiter de manière équitable des avantages de la durabilité.

**Ce nouvel instrument** devrait rendre les EIE obligatoires pour toute activité relevant de la juridiction ou sous le contrôle d'une des parties et pouvant porter préjudice à la biodiversité marine dans les zones au-delà des limites de la juridiction nationale (BMAJN) ou dans les eaux nationales.

**En s'appuyant sur un** ensemble considérable d'instruments existants relatifs à la biodiversité marine, le nouvel instrument peut contribuer de manière déterminante à combler l'une des dernières importantes lacunes de la gouvernance mondiale.

# Maximisation des avantages écosystémiques grâce aux EIE dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale

Les nombreux pays côtiers en développement en général, en particulier les pays les moins avancés, peuvent considérablement tirer parti du nouvel instrument de gouvernance de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones au-delà des limites de la juridiction nationale.<sup>1</sup> Cette note d'information montre comment des exigences strictes quant aux études d'impact sur l'environnement (EIE) pourraient être inscrites dans l'instrument afin de protéger les intérêts des États côtiers vulnérables. Selon nous, tous les projets ou activités relevant de la juridiction ou sous le contrôle des parties à l'instrument devraient obligatoirement faire l'objet d'EIE complètes. Ces EIE devraient prendre en compte une gamme exhaustive d'études environnementales, socioéconomiques et culturelles. Cette note montre également comment les négociateurs peuvent s'appuyer sur les aspects les plus efficaces de la gouvernance marine existante afin de façonner un instrument véritablement complet, capable de combler les lacunes de gouvernance de la plupart des océans de la planète.

Les États membres des Nations Unies sont en train de négocier un nouvel instrument de gouvernance de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale (BMAJN). L'objectif est d'élaborer un nouvel instrument international juridiquement contraignant (IJC) dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ce nouvel instrument aura d'importantes implications pour tous les pays, y compris de nombreux pays en développement et les pays les moins avancés (PMA), côtiers et insulaires.

L'océan est un écosystème dont les interconnexions sont multiples. Bien que les vastes étendues d'eau situées dans les zones au-delà de la juridiction nationale (ZAJN) soient géographiquement distantes des zones côtières,<sup>2</sup> la circulation des courants et la migration des espèces marines signifient que toute perturbation dans ces régions peut avoir un énorme impact sur les écosystèmes des eaux nationales, jusqu'à parfois en modifier la structure et la fonction. La plupart des PMA côtiers, des petits États insulaires en développement (PEID) et des autres pays côtiers en développement sont fortement

## En s'appuyant sur un ensemble d'instruments de gouvernance marine déjà existants, les négociateurs pourraient élaborer un IIJC réellement complet

tributaires des ressources marines pour la sécurité alimentaire, leurs moyens de subsistance et les recettes publiques. Ces ressources ont également une importance culturelle pour les

communautés côtières, notamment de pêcheurs, dont beaucoup sont par ailleurs confrontées aux chocs climatiques causés par des phénomènes météorologiques extrêmes et l'élévation du niveau de la mer. Le règlement de cet IIJC aura par conséquent une

incidence sur des millions d'habitants des pays en développement dont la survie dépend des océans.

Afin de garantir que les intérêts des communautés côtières, particulièrement ceux des États vulnérables, sont dûment pris en compte, le nouvel instrument devrait comprendre des dispositions strictes exigeant la réalisation d'études d'impact sur l'environnement (EIE). De telles dispositions constituent le moyen le plus sûr de garantir que les projets et les activités dans les ZAJN respectent les seuils appropriés au niveau écosystémique et permettent une distribution équitable de tous les avantages issus de la conservation.

Afin d'aider les négociateurs à incorporer des dispositions relatives aux EIE dans l'IIJC, nous avons examiné le type, la portée, les seuils, les critères et les normes des EIE (cf. définitions de l'encadré 1). Nous avons également identifié les normes d'autres instruments pouvant être utilisées comme fondement afin de garantir que l'IIJC adopte une approche réellement globale.

### Fondement solide : le rôle des EIE comme outil de protection des droits de l'homme

Au niveau le plus élémentaire, les EIE devraient identifier les groupes de pays et de personnes qui sont susceptibles d'être touchés par les principaux impacts sur la biodiversité, et les fonctions et services écosystémiques issus des activités dans les ZAJN. Une EIE approfondie peut permettre d'éviter tout préjudice potentiel en identifiant des activités alternatives ou en élaborant des mesures d'atténuation adaptées.<sup>3</sup>

Divers instruments internationaux reconnaissent l'importance des EIE. Les Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement élaborés par John Knox, ancien rapporteur spécial, reconnaissent explicitement le rôle des EIE en tant qu'« outil procédural des droits de l'homme ».<sup>4</sup> Le Principe-cadre n° 8 affirme que « les États devraient exiger une évaluation préalable des effets que pourraient

avoir sur l'environnement les projets et mesures envisagés, notamment de leurs effets potentiels sur la jouissance des droits de l'homme. »<sup>5</sup> Le Principe n° 8 indique également clairement que les EIE devraient évaluer les impacts possibles sur tous les droits, y compris le droit à l'alimentation, à la vie, à la santé et à la culture.

Les Principes-cadres expliquent que l'étude d'impact sur l'environnement devrait considérer « les effets transfrontaliers et les effets cumulés qui pourraient résulter de son interaction avec d'autres facteurs ».<sup>6</sup> Ils affirment également que les conclusions des EIE devraient être publiées et examinées par un organe indépendant avant qu'une décision finale sur le projet ne soit prise. Des procédures de contrôle devraient être mises en place pour garantir que toutes les conditions sont respectées et que les impacts ne dépassent pas les niveaux autorisés.<sup>6</sup> Les délégués négociant l'IIJC devraient s'appuyer sur ces principes, qui reflètent les obligations existantes en matière d'EIE dans le cadre du droit international.

### Inclusion de dispositions strictes relatives à la participation

Les délégués négociant l'IIJC peuvent également s'appuyer sur les cadres existants pour prôner l'inclusion d'exigences fermes concernant la participation aux EIE des communautés concernées. Le plus important de ces cadres est les *Lignes directrices facultatives Akwé: Kon* de la Convention sur la diversité biologique (CDB).<sup>7</sup> Les lignes directrices affirment que les peuples autochtones et les communautés locales devraient être invités à participer à toutes les étapes de planification et de mise en œuvre d'un projet susceptible d'avoir des répercussions sur les sites sacrés, les terres et les eaux qu'ils occupent ou utilisent traditionnellement.<sup>8</sup> Ces principes devraient également s'appliquer dans les contextes transfrontaliers, lorsqu'un projet dans les ZAJN pourrait avoir des répercussions sur les zones côtières.<sup>9</sup> Les lignes directrices recommandent également la consultation de la société civile au cours des EIE, car la conservation de la biodiversité est une préoccupation commune à l'humanité.

### Des EIE tenant compte de la biodiversité

L'IIJC devrait rendre obligatoire la réalisation d'EIE tenant compte de la biodiversité. Les Lignes directrices de la CDB pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans les études d'impact dans les zones marines<sup>10</sup> mettent l'accent sur des caractéristiques marines et écologiques

spécifiques (telles que les zones marines ayant une importance écologique ou biologique, et les écosystèmes marins vulnérables) qui devraient faire l'objet d'une attention particulière lors des EIE. Ces lignes directrices fournissent un point de départ pour la rédaction de dispositions garantissant la prise en compte des composants importants de la biodiversité et de leurs services écosystémiques respectifs.

### Intégration des impacts environnementaux, sociaux et culturels par le biais des EES

Le régime d'EIE de l'IJC doit être plus strict et exiger des études environnementales stratégiques (EES), qui sont un type d'EIE s'attachant aux implications culturelles et socioéconomiques d'un projet (voir encadré 1). Les EES gagnent de l'importance en droit national et international.<sup>11</sup> La CDB, par exemple, fait allusion aux EES en exigeant que les parties prennent « les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ses programmes et politiques susceptibles de nuire de façon significative à la diversité biologique. »<sup>12</sup>

De plus, les lignes directrices tenant compte de la biodiversité marine (mentionnées précédemment), qui devraient être lues en parallèle avec les *Lignes directrices Akwé: Kon*, prônent l'intégration d'études d'impact culturel, environnemental et social dans le cadre d'un même procédé. Ces lignes directrices devraient être incorporées, par référence, dans le nouvel instrument afin de garantir un régime intégré d'études.

### Création d'un organe scientifique en vue de l'amélioration des EIE

Afin que le nouvel instrument réalise pleinement son potentiel, il devrait créer un organe scientifique dont le mandat consisterait à tirer parti du meilleur de la recherche afin d'améliorer la mise en œuvre des EIE et de renseigner le processus de décision des EIE. L'instrument pourrait appuyer cet objectif en exigeant que les EIE utilisent les méthodes et évaluations des services écosystémiques, y compris la cartographie écosystémique. L'organe scientifique pourrait être mandaté pour élaborer des directives sur l'utilisation et l'évaluation de telles méthodes dans les EIE. De telles méthodologies peuvent mettre en lumière des compromis politiques et de gestion entre parties prenantes sur l'ensemble des échelles,<sup>13</sup> et aider les décideurs à mesurer l'importance des services écosystémiques « extralocaux ».<sup>14</sup> Une attention particulière pourrait être accordée aux impacts sur la biodiversité qui ont des incidences sur les moyens de subsistance des populations

## Encadré 1. Types d'études d'impact sur l'environnement pertinentes pour le nouvel instrument international juridiquement contraignant dans le cadre de l'UNCLOS

**L'étude d'impact sur l'environnement (EIE)** est un procédé d'évaluation de l'éventuel impact sur l'environnement d'un aménagement proposé, assorti de propositions d'atténuation, en tenant compte des impacts socioéconomiques, culturels et de santé, aussi bien positifs que négatifs.

**L'étude des impacts sur le patrimoine culturel** est un procédé d'évaluation des impacts probables, positifs et négatifs, d'un aménagement proposé sur des endroits qui font partie du patrimoine culturel d'une communauté, tels que des sites, des structures et des ruines ayant une valeur archéologique, architecturale, historique, religieuse, spirituelle, culturelle écologique ou esthétique.

**L'étude de l'impact social** est un procédé d'évaluation des impacts, positifs et négatifs, d'un aménagement proposé qui pourrait affecter les droits (économiques, sociaux, culturels, civiques ou politiques) et le bien-être, la vitalité et la viabilité de la communauté affectée - soit la qualité de vie d'une communauté et qui est mesurée grâce à divers indicateurs socioéconomiques, tels que la répartition des richesses, l'intégrité physique et sociale des individus et des communautés, le niveau et les opportunités d'emploi, la santé et les services sociaux, l'éducation, et la disponibilité et la qualité du logement, des infrastructures et des services.

(CDB, *Lignes directrices Akwé: Kon*)

**L'étude environnementale stratégique (EES)** est un type d'EIE. C'est un procédé d'évaluation des conséquences écologiques de politiques, plans ou programmes proposés pour que de telles conséquences soient entièrement prises en considération et traitées dès les premières étapes de la prise de décision, en tenant compte aussi des considérations économiques et sociales.

(Décision VI/7 A de la CDB, Annexe)

vulnérables des pays en développement en général, et des PMA et des PEID en particulier.

L'instrument pourrait exiger que les EIE enregistrent la distribution spatiale des divers avantages issus des services écosystémiques, une garantie importante pour les PMA et les PEID susceptibles de dépendre des flux entre les différentes juridictions. Ainsi, Drakou et coll. (2017) propose un cadre d'évaluation des interactions entre la zone produisant les services, celle qui en bénéficie et celles qui font le lien entre les services.<sup>14</sup> Le flux des avantages évalués peut comprendre la valeur nutritionnelle et d'autres facteurs influençant le bien-être humain<sup>14</sup> pouvant avoir une incidence sur une activité donnée, même s'il a lieu dans une partie de l'océan qui semble éloignée.

Les conclusions de l'organe scientifique pourraient enrichir les procédés d'EIE existants. L'organe devrait également avoir pour mandat une collaboration étroite avec le Mécanisme de notification et d'évaluation systématiques à l'échelle mondiale de l'état du milieu marin,

la Plateforme intergouvernementale science politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) et le Système de comptabilité économique et environnementale de l'ONU.

## Inclusion de seuils, de critères et de normes stricts

L'IJC peut s'appuyer sur les instruments existants pour définir des seuils, des critères et des normes stricts. Le concept d'impacts négatifs sensibles, par exemple, est utilisé comme seuil pour les EIE dans le cadre de l'UNCLOS (ou CNUDM), de la CDB et des *Directives internationales de la FAO sur la gestion de la pêche profonde en haute mer*.<sup>15</sup> L'UNCLOS et la CDB ne définissent pas les impacts négatifs sensibles. Par contre, les Directives de la FAO les définissent dans le contexte de la pêche de fond dans les écosystèmes marins vulnérables, et exigent une étude des impacts individuels, combinés et cumulatifs. Elles définissent un impact « temporaire » comme étant limité en durée et permettant à un écosystème de s'en remettre sur une période donnée. Les impacts sont considérés « à plus long terme » lorsque l'intervalle entre les perturbations de l'habitat est plus court que le temps de récupération nécessaire, qui doit être déterminé en adoptant une approche de précaution.

L'approche de précaution du *Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement*<sup>16</sup> est encore plus rigoureuse, puisque le protocole exige une évaluation environnementale initiale des activités susceptibles d'avoir un impact mineur ou transitoire, et une évaluation environnementale complète si l'impact est à plus long terme. L'IJC devrait faire preuve d'une rigueur similaire. Étant

donnée l'incertitude scientifique concernant les fonctions écosystémiques des habitats des grands fonds marins, nous recommandons vivement l'adoption d'une approche de précaution caractérisée par des seuils très bas.

Plusieurs autres instruments ont également défini des normes d'EIE pertinentes, dont les *Lignes directrices de la Famille CMS (Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage) pour les évaluations de l'impact sur l'environnement des activités génératrices de bruit en milieu marin*<sup>17</sup> ainsi que la version révisée des lignes directrices sur l'EIE du Traité sur l'Antarctique.

## Comblement des lacunes de la gouvernance mondiale

En s'appuyant sur un ensemble existant d'instruments de gouvernance marine, les négociateurs pourraient élaborer un IJC réellement complet garantissant que tout l'éventail des impacts possibles est soigneusement étudié avant d'autoriser tout projet ou activité ayant lieu dans les ZAJN ou les touchant. Ces études seront vitales pour la protection de la biodiversité marine et des services écosystémiques dont sont tributaires les États côtiers vulnérables, et pour combler l'une des lacunes les plus flagrantes en matière de gouvernance mondiale : le besoin d'évaluer et d'atténuer les impacts cumulatifs qui représentent une menace pour le fonctionnement des écosystèmes marins essentiels.

### Daniela Diz

Daniela Diz, titulaire d'un doctorat, est chargée de recherche en droit international de l'environnement au Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance, de l'Université de Strathclyde au Royaume-Uni.



## Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour faire entendre leur voix dans la prise de décisions.

Le Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance (SCELG), basé à la Faculté de droit de l'Université de Strathclyde à Glasgow, en Écosse, entend identifier et donner corps à des domaines émergents de la recherche juridique en matière de gouvernance de l'environnement en mettant l'accent sur le développement, y compris par le biais de collaborations à l'échelle mondiale.

### Contact

Essam Yassin Mohammed  
eymohammed@iied.org

80–86 Gray's Inn Road  
London, WC1X 8NH  
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0)20 3463 7399  
www.iied.org

L'IIED invite les réactions et commentaires via : @IIED et [www.facebook.com/theiied](https://www.facebook.com/theiied)

ISBN 978-1-78431-680-8

## Références

<sup>1</sup> Pour de plus amples informations, veuillez consulter : [www.un.org/bbnj/fr/](http://www.un.org/bbnj/fr/) / <sup>2</sup> Voir : Harrison, A-L, Costa, DP, Winship, AJ, Benson, SR, Bograd, SJ, Antolos, M, Carlisle, AB, Dewar, H, Dutton, PH, Jorgensen, SJ, Kohin, S, Mate, BR, Robinson, PW, Schaefer, KM, Shaffer, SA, Shillinger, GL, Simmons, SE, Weng, KC, Gjerde, KM et Block, BA (2018) The political biogeography of migratory marine predators. *Nature Ecology & Evolution* 2, 1571–1578. / <sup>3</sup> Voir la Décision XI/18 de la CDB (2012), Lignes directrices au sujet des EIE/EES de la CDB, Section B. / <sup>4</sup> Assemblée générale des Nations unies, A/HRC/37/59 (2018) *Rapport du rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable*. / <sup>5</sup> UNGA, A/HRC/37/59 (2018) *apport du rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable*, au point 11. / <sup>6</sup> Assemblée générale des Nations unies, A/HRC/37/59 (2018) *Rapport du rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable*, paragraphe 20. / <sup>7</sup> Décision VII/16 F de la CDB (2004) *Lignes directrices facultatives Akwé: Kon pour la conduite d'études sur les impacts culturels, environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales*. / <sup>8</sup> Décision VII/16 de la CDB, Annexe, paragraphe 12. / <sup>9</sup> N Craik (2017) *Biodiversity-inclusive impact assessment*. Dans : Morgera, E et Razzaque, J (éditeurs) *Biodiversity and Nature Protection Law*. Edward Elgar Publishing, à 440. / <sup>10</sup> Décision XI/18 de la CDB (2012), Section B, paragraphe 1 ; *Lignes directrices volontaires révisées pour tenir compte de la diversité biologique dans les évaluations de l'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques dans les zones marines et côtières* (UNEP/CBD/COP/11/23). / <sup>11</sup> N Craik (2017) *Biodiversity-inclusive impact assessment*. Dans : Morgera, E et Razzaque, J (éditeurs) *Biodiversity and Nature Protection Law*. Edward Elgar Publishing. / <sup>12</sup> CDB, Article 14 (1) (b). / <sup>13</sup> Diz, D et Morgera, E (2018) *Insights for sustainable small-scale fisheries*. Dans : Schreckenber, K, Mace, G et Poudyal, M (eds) *Ecosystem services and poverty alleviation: trade-offs and governance*. Routledge. / <sup>14</sup> Drakou, EG, Pendleton, L, Efron, M, Ingram, JC et Teneva, L (2017) *When ecosystem and their services are not co-located: oceans and coasts*. *ICES Journal of Marine Science*, 74(6), 1531–1539. Les auteurs définissent les services écosystémiques « extralocaux » comme étant les services générant des avantages ayant une vaste couverture géographique par rapport à l'écosystème dont ils sont issus. / <sup>15</sup> FAO (2008) *Directives internationales de la FAO sur la gestion de la pêche profonde en haute mer*. / <sup>16</sup> Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement a été signé à Madrid le 4 octobre 1991, et est entré en vigueur en 1998. / <sup>17</sup> Voir : [www.cms.int/fr/guidelines/cms-family-guidelines-EIAs-marine-noise%20and%20https://tinyurl.com/ydh7r9xa](http://www.cms.int/fr/guidelines/cms-family-guidelines-EIAs-marine-noise%20and%20https://tinyurl.com/ydh7r9xa)

