

ANDREA CALIGIURI

LA COOPÉRATION RÉGIONALE DANS L'ARCTIQUE ET
L'APPROCHE FONCTIONNELLE DE LA SAUVEGARDE DE LA
SÉCURITÉ MARITIME

1. Prémisses

L'article a le but d'analyser le rôle que le Conseil de l'Arctique a assumé comme organisation la plus importante dans la définition des règles sur la « sécurité maritime » valables pour la région arctique. Néanmoins, on doit constater que l'aptitude du Conseil n'est pas celle de définir un cadre juridique unique applicable à cette région qui pourrait être comparé à un régime juridique assimilé à celui défini par le Traité sur l'Antarctique¹.

L'expression « sécurité maritime » utilisée dans cet article doit être entendue au sens plus ample. Elle relève de toute activité qui se déroule dans l'Arctique et qui est un risque pour la préservation de son environnement très particulier. Donc, la notion de sécurité maritime comprend la sécurité de la navigation, la sécurité de la biodiversité marine, la sécurité dans le déroulement des activités de recherche scientifique, la sécurité de la vie humaine en mer et, non des moindres, la sécurité par rapport aux activités militaires qui se déroulent dans la région. Toutefois, on doit souligner que cette notion n'a pas une relevance officielle mais seulement fonctionnelle pour la définition du champ de l'analyse qui sera conduit.

2. Le processus de codification de règles spécifiques pour l'Arctique

Le Conseil de l'Arctique semble organiser ses activités à partir de l'application du droit coutumier de la mer à l'océan Arctique et à ses mers périphériques.

¹ Voir Déclaration d'Ilulissat, adoptée à la Conférence sur l'océan Arctique du 27-29 mai 2008 : “[...] We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean. [...]”. Pour une analyse récente de tous les questions liées à la région arctique, voir ROS, N., *L'Arctique face au changement climatique*, dans *Journal de droit international*, 2013, p. 363 ss.

La CNUDM, qui reflète dans ses règles substantielles le droit coutumier, établit à l'art. 234 un régime juridique spécial relatif aux zones recouvertes par les glaces (clause de « *l'exception arctique* »)². Toutefois, le champ d'application de cet article est limité parce que il définit un régime juridique valable seulement pour les zones marines de l'Arctique qui sont comprises dans les ZEE des Etats côtiers, jusqu'au moment où ces zones sont recouvertes de glaces, et parce qu'il règle seulement les pouvoirs des Etats côtiers en relation avec la gestion de la pollution des navires en transit dans les ZEE, en créant une *lex specialis* par rapport à l'art. 211 de la CNUDM.

Dans tous les autres cas, les règles de la CNUDM valables pour toutes les mers et les océans s'appliquent à l'Arctique. En particulier, pour ce qui concerne la gouvernance des espaces marins et des ressources de la mer, on doit noter que la CNUDM, sauf quelques règles minimales, affirme la nécessité d'établir une coopération interétatique pour assurer la gestion des mers. Par exemple, dans le domaine de la protection de l'environnement, l'art. 197 de la CNUDM appelle les Etats à une coopération « au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées de caractère international compatibles avec la Convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales ».

La pratique montre comme les Etats arctiques sont engagés dans cette coopération, principalement, à travers le Conseil de l'Arctique³.

² Art. 234 de la CNUDM : « Les Etats côtiers ont le droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive, lorsque des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse, et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible. Ces lois et règlements tiennent dûment compte de la navigation, ainsi que de la protection et de la préservation du milieu marin sur la base des données scientifiques les plus sûres dont on puisse disposer ».

³ On peut avancer quelques doutes sur la qualification du Conseil de l'Arctique comme organisation internationale au sens de la CNUDM. On doit rappeler que le Conseil n'a pas été fondé sur la base d'un traité international, mais avec l'adoption d'une déclaration par les huit Etats côtiers de l'océan Arctique, la Déclaration de Ottawa de 1996 ; le Conseil n'a pas une structure institutionnelle qui peut être assimilée à celle des organisations internationales classiques, le seul organe est le Conseil ministériel et, c'est seulement récemment qu'a été institué un Secrétariat permanent (v. Déclaration de Nuuk du 12 mai 2011).

Ce Conseil a choisi de suivre deux routes pour gérer l'Arctique :

- a) agir directement sur les questions qui sont les plus sensibles pour les intérêts des Etats membres, et
- b) supporter l'activité des autres organisations internationales dans leur activité de réglementation de l'Arctique, sans renoncer à jouer le rôle de facilitateur de cette activité.

En particulier, avec le projet *Arctic Ocean Review (AOR)*⁴, le Conseil s'est engagé dans une activité d'étude qui concerne tous les instruments internationaux et régionaux applicables à l'Arctique, aux fins de décider /de la nécessité de reformer ces instruments, compte tenu des particularités de la région, ou de les appliquer comme ils sont.

Par rapport à l'engagement direct du Conseil, l'analyse focalisera l'activité normative de cette organisation dans trois secteurs qui relèvent de la sécurité maritime : le sauvetage de la vie humaine en mer ; la protection du milieu marin et la réglementation de l'activité offshore pour l'exploitation des ressources biologiques et minérales.

Pour les autres questions qui relèvent de la sécurité maritime de l'Arctique, comme la sécurité de la navigation internationale ou la réglementation de la pollution atmosphérique, le Conseil de l'Arctique semble avoir renoncé à s'engager directement dans ces secteurs. En effet, par rapport à la première question, le Conseil a demandé officiellement à l'OMI de rendre obligatoire les *Directives pour les navires exploités dans les eaux polaires*, avec la négociation d'un *Code polaire*⁵. Par rapport à la pollution atmosphérique, le Conseil a demandé aux Etats côtiers de ratifier les conventions internationales pertinentes en la matière, en particulier la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* de 1979 et la *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants* de 2001⁶ et a affirmé l'intention des Etats côtiers d'agir dans le cadre de la *Convention-*

⁴ Le projet AOR est dirigé par le Groupe de travail du Conseil de l'Arctique consacré à la Protection de l'environnement marin arctique (PAME) et a été approuvé par le Conseil de l'Arctique lors de sa réunion ministérielle de 2009, comme développement du Plan stratégique marin pour l'Arctique de 2004. Voir, *AOR Project, Phase I Report (2009-2011)*, présenté au Meeting of Senior Arctic Officials, 16-17 mars 2011, et *AOR Project, Final Report, Phase II 2011-2013*, adopté par la VIII^{ème} Réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique, Kiruna, 15 mai 2013.

⁵ Sur ce sujet, voir JENSEN, Ø., *The IMO Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters. From Voluntary to Mandatory Tool for Navigation Safety and Environmental Protection?*, FNI-rapport 2/2007, disponible sur <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0207.pdf>.

⁶ Voir sur ces deux points la Déclaration de Nuuk du 12 mai 2011.

Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques de 1992, pour définir un instrument contraignant spécifique pour l'Arctique⁷.

La coopération entre les Etats du Conseil de l'Arctique, après une longue période dédiée exclusivement à la production d'études scientifiques et au développement de règles de *soft law*, suit, aujourd'hui, la route de l'élaboration d'accords internationaux sectoriels. La conclusion de ces accords régionaux est justifiée sur la base de deux raisons spécifiques qui caractérisent l'Arctique : les difficultés posées par les conditions climatiques extrêmes et l'augmentation exponentielle du trafic aéronautique et maritime et des activités humaines dans la région⁸.

A ce stade, le Conseil a soutenu la conclusion de l'*Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique* (« Accord SAR pour l'Arctique »), signé le 21 avril 2011⁹, et de l'*Accord sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures et l'intervention en Arctique* (« Accord MOPPR en Arctique »), signé le 15 mai 2013¹⁰.

Toutefois, on doit souligner qu'avec la Déclaration de Kiruna de 2013, le Conseil de l'Arctique a créé trois groupes de travail pour élaborer des dispositions sur les actions à réaliser pour la réduction des émissions de carbone et de méthane dans l'Arctique, pour élaborer un plan d'action du Conseil ou autre arrangement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures et pour définir la coopération dans le secteur de la recherche scientifique dans la région arctique. Les premiers deux groupes doivent faire rapport au Conseil à la prochaine réunion ministérielle de 2015 et probablement leur travail aboutira à la négociation et à la signature de nouveaux accords internationaux entre Etats côtiers de la région.

⁷ Dans la Déclaration de Kiruna de 2013, le Conseil de l'Arctique « Recognize that Arctic States, along with other major emitters, substantially contribute to global greenhouse gas emissions, and confirm the commitment of all Arctic States to work together and with other countries under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) to conclude a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force no later than 2015, and urge all Parties to the Convention to continue to take urgent action to meet the long-term goal aimed at limiting the increase in global average temperature to below 2 degrees Celsius above pre-industrial levels, [...] ».

⁸ Voir dans ce sens les Préambules de l'Accord SAR sur l'Arctique et de l'Accord MOPPR sur l'Arctique.

⁹ L'Accord SAR dans l'Arctique est déjà en force.

¹⁰ L'accord (*Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*) a été négocié dans le Groupe d'étude sur la préparation et l'intervention en cas de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique, créé lors de la réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique de 2011, à Nuuk (Groenland).

L'analyse des normes pertinentes des deux accords déjà signés permet d'avoir quelques indications sur les solutions que les Etats côtiers ont trouvé par rapport aux questions suivantes, aux fins de la réalisation d'une coopération stable :

- a) délimiter géographiquement la région arctique ;
- b) démarquer les zones d'intervention des Etats côtiers ;
- c) définir le rôle des Etats tiers dans la coopération arctique.

a) Sur la délimitation géographique de la région arctique

Les deux Accords cités établissent une délimitation de la région arctique qui correspond au champ d'application spatiale de ces mêmes accords¹¹. Toutefois, on doit souligner que cette délimitation géographique est différente entre les deux Accords et par rapport à celle conçue par les groupes de travail établis par le Conseil de l'Arctique (Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique (AMAP), Conservation de la flore et de la faune arctiques (CAFF), Prévention des urgences, de protection civile et d'intervention (EPPR), et Protection de l'environnement marin arctique (PAME) ou par la Commission hydrographique régionale de l'Arctique.

Les Etats côtiers semblent confirmer que la délimitation de l'espace arctique doit être fonctionnelle à l'objet et au but poursuivi par tout accord signé.

L'absence d'une délimitation géographique de la région arctique qui soit codifiée au niveau du Conseil de l'Arctique ou par la communauté internationale pourrait être une limite pour la définition d'un régime juridique de l'Arctique qui soit cohérent et efficace¹².

b) Sur la démarcation des zones d'intervention des Etats côtiers

L'Accord SAR sur l'Arctique prévoit l'attribution à chaque Etat côtier d'une zone spécifique de recherche et de sauvetage (art. 3 ; délimitations en annexe 1) ; toutefois, cette attribution est indépendante et sans préjudice de la délimitation des frontières entre les Etats et de la souveraineté, des droits souverains et de la juridiction de ces derniers (art. 3, par. 2). On doit noter que les zones SAR comprennent aussi les eaux internationales.

L'Accord MOPPR en Arctique prévoient une intervention des Etats côtiers sur toute zone marine où ils exercent leur souveraineté, droit souverains ou

¹¹ Pour l'Accord SAR voir l'Annexe « Champ d'application du présent accord » et pour l'Accord MOPPR voir l'article 3, par. 1.

¹² Sur ce point, voir *infra* paragraphe 5.

juridiction, compris les eaux intérieures et territoriales, les ZEE et les plateaux continentaux, « consistent with international law ».

Donc, les deux accords ne veulent pas résoudre les questions liées aux disputes sur la souveraineté ou la juridiction entre Etats côtiers ; dans ce champ, la solution de ces disputes est laissée aux différents moyens de solution pacifique des différends¹³ et, pour ce qui concerne la question de l'extension du plateau continental au-delà de 200 miles marins à la Commission des limites du plateau continental¹⁴.

Pour cette raison, dans l'Accord SAR, l'attribution de compétences à chaque pays riverain sur une zone de recherche et de sauvetage qui va au-delà des zones de juridiction étatique a été atténuée par l'établissement de règles spécifiques pour la réalisation d'une coopération mutuelle¹⁵.

c) Sur le rôle des Etats tiers dans la coopération arctique

On doit noter que les accords sur l'Arctique ne sont pas ouverts à l'accession d'Etats qui ne sont pas membres du Conseil de l'Arctique. En effet, ce Conseil, dans le document « Vision pour l'Arctique » adopté à Kiruna le 15 mai 2013, a affirmé que les Etats tiers en tant qu'observateurs dans le Conseil peuvent contribuer au travail du Conseil et partager l'engagement des Etats de l'Arctique à la résolution pacifique des différends, mais ce statut ne permet pas à ces Etats de participer pleinement à la *governance* de l'Arctique.

Cette situation se reflète dans les deux Accords signés par les Etats arctiques.

L'Accord SAR sur l'Arctique n'exclut pas le recours à la coopération avec des Etats tiers, aux fins de renforcer, dans des cas particuliers, les capacités d'intervention en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes. Toutefois, cette coopération est organisée seulement sur une base

¹³ Voir, le récent *Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean* du 15 septembre 2010.

¹⁴ Sur le point, voir CALIGIURI, A., « Les revendications des Etats côtiers de l'océan arctique sur le plateau continental au-delà de 200 milles marins », *Annuaire du Droit de la Mer* 2007, p. 273 ss.

¹⁵ Voir l'article 9 de l'Accord SAR sur l'Arctique, tout particulièrement le par. 1 : « Les Parties renforcent leur coopération mutuelle dans les domaines qui se rapportent au présent accord » ; par. 2 « Les Parties échangent des renseignements qui peuvent contribuer à améliorer l'efficacité des opérations de recherche et de sauvetage » et par. 3 : « Les Parties encouragent la coopération mutuelle en matière de recherche et de sauvetage en portant l'attention nécessaire à la prise de mesures concertées ».

bilatérale et activée sur l'appel d'un Etat côtier¹⁶. Il en va de même pour l'Accord MOPPR¹⁷.

Donc la coopération avec les Etats tiers n'est pas institutionnalisée grâce à une participation de ces Etats en tant qu'observateurs aux Rencontres des Parties l'accord¹⁸. Par conséquent, les Etats tiers n'ont aucune possibilité d'influencer l'application de ces Accords.

La clôture des accords à la participation des Etats tiers fait présager que les Etats côtiers ont l'intention d'être les « législateurs *de facto* » de la communauté internationale pour l'Arctique, profitant du facteur géographique très particulier qui voit l'océan Arctique entièrement entouré par les eaux sous la juridiction des Etats côtiers. Donc, ces traités créeront des « régimes objectifs » qui s'imposent aux Etats tiers sans leur consentement¹⁹.

Toutefois, on doit souligner que ce modèle de coopération ne peut pas être utilisé pour la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer, parce que l'art. 118 de la CNUDM établit une coopération la plus large possible dans ce secteur²⁰. Donc, cette coopération ne peut pas être organisée à travers le Conseil de l'Arctique, vu le caractère clos de cette organisation, mais

¹⁶ Article 18 de l'Accord SAR sur l'Arctique : « Toute Partie au présent accord peut, le cas échéant et en conformité avec les accords internationaux existants, solliciter la coopération d'Etats qui ne sont pas parties au présent accord et qui pourraient être en mesure de contribuer à la réalisation des opérations de recherche et de sauvetage ».

¹⁷ Article 17 de l'Accord MOPPR en Arctique : « Any Party may, where appropriate, seek cooperation with States not party to this Agreement that may be able to contribute to activities envisaged in this Agreement, consistent with international law ».

¹⁸ Voir article 10 de l'Accord SAR sur l'Arctique et l'article 14 de l'Accord MOPPR en Arctique.

¹⁹ Sir Humphrey Waldock, dans son *Troisième rapport sur le droit des traités* de 1964 à la Commission de droit international, expliquait la notion de la manière suivante : « Un traité établit un régime objectif lorsqu'il ressort de ses dispositions et des circonstances de sa conclusion que l'intention des parties est de créer dans l'intérêt général des obligations et des droits de caractère général concernant une région, un Etat, un territoire, une localité, un fleuve ou une voie d'eau déterminée ou une zone déterminée de la mer, du lit de la mer, ou de l'espace aérien, à condition que parmi les parties se trouve un Etat ayant compétence territoriale à l'égard de l'objet du traité, ou qu'un tel Etat ait consenti à la disposition en question » (dans *Annuaire de la Commission de droit international*, 1964, vol. II, p. 24).

²⁰ Art. 118 de la CNUDM : « Les Etats coopèrent à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer. Les Etats dont les ressortissants exploitent des ressources biologiques différentes situées dans une même zone ou des ressources biologiques identiques négocient en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. A cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales ».

par une nouvelle *organisation régionale de gestion des pêches*, avec la participation d'autres acteurs, comme par exemple l'Union européenne, qui ont manifesté leur intérêt pour l'exploitation des ressources biologiques de la région. Le principe de la coopération internationale la plus ample est rappelé aussi à l'art. 5 de l'Accord de 1995 sur la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.

2.1 *Quelques évaluations sur les conséquences de l'élaboration de règles spécifiques applicables à l'Océan Arctique*

L'importance des deux Accords cités demeure dans les règles particulières établies comme régime spécial par rapport aux règles fixées dans les conventions internationales en la matière.

L'Accord SAR sur l'Arctique représente la *lex specialis* par rapport à la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR) de 1979, à la Convention relative à l'aviation civile internationale de 1944 et au Manuel international de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes.

La même direction a été suivie en matière de pollution marine par les hydrocarbures. L'Accord MOPPR remarque l'aptitude des Etats côtiers de différencier les règles valables pour l'Arctique par rapport aux règles générales, comme la Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures de 1969²¹ et la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures de 1990²².

Si les deux Accords sur l'Arctique cherchent à créer un régime juridique spécial par rapport à un régime universel déjà en vigueur, l'élaboration de règles spécifiques pour l'Arctique pose la question du rapport avec d'autres conventions internationales qui s'appliquent à l'Arctique et qui sont conclues

²¹ Tous les Etats membres du Conseil de l'Arctique, à l'exception du Canada, ont ratifié cette convention. Toutefois, on doit souligner que l'Accord MOPPR en Arctique ne se substitue pas aux règles du Protocole de 1973 à la Convention qui donne le droit aux Etats contractants « [to] take such measures on the high seas as may be necessary to prevent, mitigate or eliminate grave and imminent danger to their coastline or related interests from pollution or threat of pollution by substances other than oil following upon a maritime casualty or acts related to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences » (article 1).

²² Tous les Etats membres du Conseil de l'Arctique ont ratifié cette convention. On doit noter que l'Accord MOPPR en Arctique peut être considéré comme une application de la Convention de 1990, laquelle, à l'article 10, encourage la coopération bilatérale et multilatérale en matière de préparation et de lutte contre la pollution par les hydrocarbures.

uniquement entre certains Etats membres du Conseil de l'Arctique. L'art. 16 de l'Accord SAR sur l'Arctique établit que les dispositions de l'accord « n'ont aucune incidence sur les droits et les obligations des Parties en vertu d'autres accords conclus entre elles qui sont en vigueur à la date d'entrée en vigueur du présent accord ».

L'inclusion d'une telle clause de compatibilité dans cet accord semblait montrer la volonté d'interdire, dans le futur, aux Etats du Conseil de l'Arctique la recherche d'une coopération qui n'inclut pas tous les Etats membres.

Toutefois, la clause de compatibilité contenue dans l'Accord MOPPR a un champ d'application plus étendu, parce que « Nothing in [the] Agreement shall be construed as altering the rights or obligations of any Party under other relevant international agreements or customary international law as reflected in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea » (article 16)²³.

La raison de cette formulation de la clause peut s'expliquer à la lumière du fait que l'Accord MOPPR en Arctique, comme la Déclaration de Kiruna de 2013 le démontre, n'est pas un accord qui prétend définir un régime juridique touchant tous les aspects de la pollution par hydrocarbures²⁴.

3. La *Soft Law*, un instrument qui n'a pas perdu en actualité dans la définition de la « politique » du Conseil de l'Arctique: l'exemple de l'exploitation des ressources en hydrocarbures

Après avoir exploré les questions principales qui affectent les Etats côtiers dans la recherche d'une coopération à travers la conclusion d'accords contraignants, l'attention se tourne vers l'exploitation des ressources en hydrocarbures de l'Océan Arctique, une question qui touche la « sécurité maritime », de la région, pour laquelle le Conseil de l'Arctique a élaboré seulement des lignes directrices pour les Etats côtiers, mais avec la perspective de créer un « régime objectif ».

²³ Par exemple, cette clause permettra l'application de l'Accord de 1993 de coopération sur la pollution de la mer par les hydrocarbures ou autres substances nuisibles entre Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède, lequel trouve application dans la portion de l'Arctique sous souveraineté de ces Etats.

²⁴ Sur ce point, on peut rappeler que les Etats arctiques sont poussés à ratifier, par exemple, la *Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires*, conclue dans le cadre de l'OMI en 2004 et ratifiée par 5 Etats du Conseil de l'Arctique (voir *AOR Project, Final Report, Phase II 2011-2013*, cité, p. 51, point 4).

Comme cela est connu, l'Arctique abriterait environ 13 % des ressources pétrolières mondiales non découvertes, ainsi que 30 % du gaz naturel et 20 % des liquides du gaz naturel non découverts ; parmi ces sources, 84 % se trouveraient offshore²⁵. Mais l'on s'interroge sur le potentiel économique réel de ces zones arctiques, la rentabilité des gisements est encore incertaine. Les forages en conditions extrêmes pour exploiter ces hydrocarbures nécessitent des investissements colossaux. La prospection puis l'exploitation de l'océan Arctique sont aussi conditionnées par la solution des différends sur les délimitations maritimes entre Etats côtiers comme sur l'extension de leur plateau continental au-delà de 200 miles marins. Par exemple, le plateau continental de la Norvège et de la Russie a été fermé à la prospection depuis 1982 conformément à un accord approprié signé par les deux pays et c'est seulement avec la ratification de l'accord de 2010 sur la délimitation de la frontière en mer de Barents et dans l'océan Arctique, que les deux pays ont commencé la prospection du plateau continental arctique.

En outre, on doit noter l'absence de conventions internationales pour la gestion des activités offshore. Donc, dans ce secteur l'activité du Conseil de l'Arctique est, sans aucun doute, innovante, mais aussi prudente. A cet égard, le Conseil a élaboré des *Lignes directrices sur les activités offshore d'exploitation de pétrole et gaz* (2009), qui se basent sur :

- l'approche de précaution (comme formulé au principe 15 de la Déclaration de Rio) ;
- le principe pollueur-payeur (comme formulé au principe 16 de la Déclaration de Rio) ;
- l'effort continué d'améliorer la santé, l'environnement et la sécurité ; et
- le développement durable.

En particulier, les Lignes directrices proposent la création d'un système d'évaluation préliminaire des incidences environnementales (PEIE) et d'évaluation des incidences environnementales (EIE), pour déterminer le potentiel d'impact du pétrole et du gaz sur l'environnement et les communautés humaines afin d'éclairer la prise de décision sur l'ouverture d'activités nouvelles. Enfin, les Lignes directrices supportent la création d'un système de monitoring pour la production et le déclassement (dans ce dernier cas, une EIE préalable est également nécessaire).

²⁵ Voir U.S. Geological Survey (USGS), *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, 2008, disponible sur <http://pubs.usgs.gov/jf/2008/3049/jf2008-3049.pdf>.

Ce mécanisme complexe n'est pas pensé pour être géré par une organisation internationale, mais par les Etats côtiers engagés dans l'exploitation des ressources en tant que proposition pour l'harmonisation des législations nationales²⁶. Toutefois, on doit rappeler qu'au-delà des zones relevant de la souveraineté et de la juridiction des Etats côtiers, certaines parties du bassin central de l'océan Arctique sont situées en haute mer et les ressources des fonds marins relèvent de la compétence de l'Autorité internationale des fonds marins. Pour la partie de Zone qui est dans l'océan Arctique, l'art. 153, par. 4, de la CNUDM impose aux Etats, à tout Etat contractant, l'obligation d'aider l'Autorité dans ses fonctions de contrôle des activités menées dans la Zone aux fins d'assurer l'observation des dispositions pertinentes de la Partie XI de la CNUDM et des instruments qui s'y rapportent. Jusqu'à présent, l'Autorité n'a pas montré la nécessité d'élaborer des règles spécifiques pour l'Arctique et cette absence d'attention, avec le fait que la partie de Zone située dans l'océan Arctique est presque entourée complètement par les eaux sous la juridiction des Etats côtiers, peut être un risque pour la préservation et la gestion de la Zone comme *patrimoine commun de l'humanité* lorsque les Etats côtiers devront décider d'élaborer un traité sur le modèle des Lignes directrices précitées.

4. Les « trous noirs » de la coopération au sein du Conseil de l'Arctique : la question de l'exploitation des ressources biologiques marines

La question de la gestion de la pêche dans les eaux arctiques est liée comme toutes les autres questions analysées à la définition des limites de l'Arctique. Si la région arctique est identifiée avec le cercle Arctique (latitude 66° 33'N), on doit constater que la pêche commerciale est une activité très développée dans les mers de Barents, de Béring et de Norvège. Dans ces mers, la gestion des ressources biologiques a fait l'objet d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre les Etats côtiers intéressés²⁷.

²⁶ BAKER, B., « Offshore Oil and Gas Regulation in the Arctic: Room for Harmonization? », *The Yearbook of Polar Law* IV, 2012, p. 475 ss.

²⁷ Sur la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer, voir pour la Mer de Barents : *Trilateral Loophole Agreement* (1999) et les accords bilatéraux Norvège-Russie (voir article 4 *Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean* de 2010 ; l'accord entre le Royaume-Uni, la Norvège et l'URSS sur la pêche du morue de l'Arctique norvégien de 1974) ; pour la Mer de Béring : *Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea* de 1994 ; et pour la Mer de Norvège : *Protocol on the Conservation, Rational Utilization and Management of*

Si la question de la gestion de la pêche est rapportée à l'exploitation des ressources biologiques dans le bassin central de l'océan Arctique, on doit constater que la pêche commerciale n'est pas encore développée. Il y a seulement une pêche de subsistance pratiquée par les peuples autochtones.

D'une manière plus générale, on doit observer que la communauté scientifique ne dispose pas de données biologiques suffisantes pour comprendre la présence, l'abondance, la structure, les mouvements et la santé des stocks de poissons et le rôle qu'ils jouent dans l'écosystème élargi de l'océan Arctique.

Toutefois, si, pour l'instant, il n'existe pas vraiment de véritables stocks présentant un intérêt commercial dans le bassin central de l'océan Arctique, avec la disparition progressive de la banquise, la productivité biologique des écosystèmes va augmenter, comme le montre le développement des stocks au cours du siècle dernier. Le risque est alors d'importer dans l'océan Arctique les politiques de surpêche qui sont à l'œuvre dans le reste des océans et qui ont produit un déséquilibre des écosystèmes marins. Dans le cas de l'Arctique, cette situation serait encore plus dévastatrice dans la mesure où les stocks de poissons ont une croissance lente, du fait des températures très basses, ce qui rend le renouvellement des espèces difficile. Pour ces raisons, les scientifiques demandent un moratoire, avant que la pêche industrielle ne débute, pour analyser si les taux de croissance des poissons sont suffisants pour être exploités²⁸.

Dans ce domaine, le Conseil de l'Arctique devrait inciter les Etats côtiers à l'application du principe de précaution et de l'approche écosystémique pour assurer une exploitation soutenable des ressources²⁹. En outre, il pourrait entreprendre des négociations pour la définition d'un accord régional en application de l'article V, par. 3, de l'*Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion* de 1993³⁰ et

Spring Spawning Herring in the North-East Atlantic de 1996 ; *Agreed Record of Conclusions of Fisheries Consultations on the Management of the Norwegian Spring-Spawning Herring Stock in the North-East Atlantic* de 1997).

²⁸ Voir sur ce point, les recommandations formulées dans *AOR Project, Phase II Report 2011-2013* (n. 16 October 2012), SAO meeting 14-15 November 2012, doc. AC-SAO-NOV12-4.4a, p. 103. Toutefois, l'hypothèse du moratoire n'est pas contenue dans le *AOR Project, Final report, Phase II 2011-2013* (cité), adopté par la Conférence ministérielle de Kiruna de 2013.

²⁹ Voir sur ce point, les recommandations formulées dans *AOR Project, Final report, Phase II 2011-2013*, cité, p. 94.

³⁰ L'article V affirme au par. 3 que « Les Parties concluront, lorsqu'il y a lieu, des accords de coopération ou des arrangements d'assistance mutuelle sur une base mondiale, régionale, sous-régionale ou bilatérale, de manière à promouvoir les objectifs du présent accord ». Toutefois, bien

prendre pour modèle le *Code de conduite pour une pêche responsable* de 1995, qui a été élaboré par la FAO, pour fournir des orientations utilisables, le cas échéant, pour la formulation de ce nouvel accord et de son application.

5. L'absence de cohérence dans certaines activités du Conseil de l'Arctique : la question de l'institution de zones marines protégées

Comme cela est connu, l'Arctique possède une biodiversité assez importante³¹. Ces dernières années, un moyen utilisé pour chercher à préserver cette biodiversité a été la création de zones marines protégées comme exception à toute forme d'exploitation; toutefois, on doit souligner, rappeler que la théorisation de ces zones n'est pas partie d'une approche cohérente et n'a pas trouvée, peut-être pour cette raison, une application étendue dans la pratique.

On peut dénombrer au moins trois typologies de zones marines protégées proposées au sein du Conseil de l'Arctique:

- a) le Grand écosystème marin (GEM) qui a été proposé par le groupe de travail PAME et qui se base sur une approche écosystémique pour la sauvegarde du milieu marin³². Le concept de GEM a été adopté par le Conseil de l'Arctique et 17 GEM ont été identifiés et cartographiés dans l'océan Arctique aux fins de monitoring et d'évaluation. A ce jour, le groupe de travail a réalisé deux projets pilotes : le GEM dans la Mer de Beaufort, qui engage les Etats-Unis et le Canada, et le GEM dans la Mer de Béring occidentale, qui engage les Etats-Unis et la Fédération de Russie³³ ;

que l'accord soit pris en considération par le Conseil de l'Arctique dans le cadre du projet *Arctic Ocean Review (AOR)*, on doit souligner que parmi les Etats membres du Conseil, l'Accord a été ratifié seulement par le Canada, la Norvège, la Suède et les Etats-Unis. L'accord s'applique aussi au Danemark en raison du fait que il a été conclu par l'Union européenne.

³¹ Pour une notion de biodiversité applicable à l'Arctique, voir *CAAF Monitoring Series Report n.3 – Arctic Marine Biodiversity Monitoring Plan*, 2011, par. 1.2, p. 14. Le document est disponible sur http://www.caff.is/images/marine_plan_Lowres_final.pdf.

³² La gestion basée sur l'écosystème requiert tout d'abord l'identification d'unités spatiales délimitées par des critères écologiques et scientifiques et n'incorporant pas de facteurs politiques, sociaux et économiques dans le processus de délimitation. Sur le point, voir SIRON, R., SHERMAN, K., SKJOLDAL, H., HILTZ, E., « Ecosystem-Based Management in the Arctic Ocean: A Multi-Level Spatial Approach », *Arctic*, Vol. 61, Suppl. 1, 2008, p. 86 ss., pp. 88-90.

³³ Voir Conseil de l'Arctique, *PAME Progress Report on the Ecosystem approach to Arctic Marine Assessment an Management 2006-2008*, disponible sur <http://arcticportal.org/uploads/24/cD/24cDkojke-PQf4dHZKkAzvg/PAME-Progress-Report-on-Ecosystem-Approach.pdf>. L'approche écosystémique a été

- b) la Zone d'importance écologique et culturelle significative a été proposée par le groupe de travail CAAF, elle est identifiée à la lumière de l'évolution des conditions climatiques et de l'augmentation des usages multiples de la mer. L'identification de ces zones devrait reposer sur des Lignes directrices formulées par l'OMI pour ce qui est de la création d'une Zone maritime particulièrement sensible. Ces Lignes directrices prévoient qu'une telle zone peut être instituée en raison de la vulnérabilité de la zone aux activités de la navigation internationale liée aux facteurs océanographiques comme la présence des glaces ; et
- c) l'Aire marine arctique (AMA) proposée par le Circumpolar Biodiversity Monitoring Program (CBMP) et qui s'inscrit dans le Programme de surveillance de la biodiversité circumpolaire du groupe de travail CAAF³⁴. Les AMA sont 8³⁵ et sont destinées à être utilisées dans la planification et la compilation d'informations provenant de la surveillance de la biodiversité.

L'institution de ces zones marines protégées est opérée en fonction de la préservation du milieu marin, mais cela apparaît difficile à expliquer parce que leur délimitation n'est pas faite sur la base des mêmes critères ; les différents buts qui sont à la base de l'institution de ses zones protégées ne semblent pas être une justification valide pour maintenir une différenciation des zones.

Par exemple, les AMA ont une dimension et des limites extérieures distinctes des GEM. L'AMA « Pacific-Arctic » n'inclut pas les portions centrale et méridionale de la Mer de Bering, où les glaces s'étendent en hiver. L'ARA « Atlantic-Arctic » inclut la mer ouverte avec les portions de la Mer de Norvège et les eaux autour des Iles Faeroe et l'Island. L'ARA « Beaufort » est limitée au plateau longeant les portions méridionale et orientale de la Mer de Beaufort. Les ARA « Pacific-Arctic » et « Atlantic-Arctic » incluent chacune 4 GME, alors

aussi développée au niveau national. Les Etats-Unis et le Canada ont adopté des initiatives de gestion basées sur l'écosystème dans le cadre de leurs politiques nationales et de leurs plans d'actions pour les océans. La « Zone étendue de gestion de l'océan » (ZEGO) de la Mer de Beaufort, créée par le Canada, est un exemple significatif. Toutefois, la coexistence d'un GEM et d'une ZEGO dans le même cadre spatial, comme dans les eaux canadiennes de la Mer de Beaufort, peut être complémentaire, et donc efficace, si les deux zones marines sont appuyées sur les mêmes principes et critères, et visent le même but : considérer en premier lieu l'écosystème marin lors de la gestion des activités. Sur les zones marines protégées, voir SIRON, R., SHERMAN, K., SKJOLDAL, H., HILTZ, E., « Ecosystem-Based Management in the Arctic Ocean: A Multi-Level Spatial Approach », cité, p. 90 ss.

³⁴ Voir *CAAF Monitoring Series Report n.3 – Arctic Marine Biodiversity Monitoring Plan*, 2011, cité.

³⁵ Les huit AMA sont: Atlantic Arctic, Davis-Baffin, Hudson Complex, Arctic Archipelago, Beaufort, Pacific-Arctic, Kara-Laptev, Arctic Basin.

que l'« ARA Beaufort » inclut seulement une portion du GME de la Mer de Beaufort. Dans d'autres zones il y a une plus stricte identification entre les AMA et le GME (par exemple, dans l'« Hudson Complex » et l'« Arctic Archipelago »).

L'existence de plusieurs typologies de zones protégées réside sûrement dans l'absence de coordination entre les Groupes de travail institués par le Conseil de l'Arctique. Récemment, le Circumpolar Biodiversity Monitoring Program a reconnu la nécessité d'ajuster les limites des AMA pour chercher une correspondance avec les limites des GEM, dans le but d'avoir les mêmes limites extérieures, bien que certaines des AMA puissent s'étendre sur deux ou plusieurs GME.

Un autre problème dans la délimitation de plusieurs zones protégées peut être lié à la volonté des Etats de maintenir une autonomie large dans la gestion des zones protégées par rapport au but à atteindre, parce que ces zones devraient recouvrir des portions significatives des eaux sous leur souveraineté ou juridiction.

Finalement, un rôle possible pour le Conseil de l'Arctique pourrait être celui de développer un mécanisme pour les Etats pour favoriser, au moins, l'échange de leçons apprises dans la mise en œuvre des évaluations intégrées, de meilleures pratiques et d'autres mesures adoptées pour la sauvegarde de l'écosystème marin.

6. Observations finales

L'Arctique est en pleine mutation. La fonte des glaces dans la région est un défi qui rejoint les appréhensions et les intérêts de l'ensemble de la communauté internationale, mais elle semble être une affaire exclusive du Conseil de l'Arctique. Cette organisation est devenue le point de référence politique et juridique pour l'élaboration d'une forme de coopération stable dans le but de la préservation de la « sécurité maritime » de l'Arctique.

Les deux Accords signés par les Etats arctiques expriment cette marche vers le développement du Conseil de l'Arctique comme l'acteur majeur dans la région. Toutefois, le Conseil ne semble pas s'intéresser à la sécurité maritime de l'Arctique avec l'idée de définir un régime de protection globale de l'environnement arctique, à l'intérieur des possibilités offertes par la CNUDM.

En outre, on doit noter que les nouvelles opportunités économiques dans la région ont eu comme conséquence un renforcement de la présence militaire dans l'océan Arctique, avec le déroulement d'activités militaires de la part de

chaque Etat côtier pour marquer son intérêt sur la région³⁶. Chaque Etat arctique a élaboré à cette fin une stratégie nationale de sécurité pour le Grand Nord. En particulier, la Russie et le Canada ont fait des investissements considérables pour renforcer leur Marine nationale dans la région. L'Arctique fait aussi partie des zones d'opération de deux organisations militaires, l'OTAN et le Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO). Toutefois, le problème de la sauvegarde de la sécurité dans le déroulement des activités militaires est un sujet qui ne regarde pas la coopération internationale et le Conseil de l'Arctique en particulier. Cela est une limite à la coopération développée entre les Etats arctiques.

³⁶ Sur le point, voir KRASKA, J. (ed.), *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge, 2011.