L'action multidimensionnelle de l'Union Européenne en Arctique : une contribution à l'action extérieure de l'Union européenne

Mathilde Jacquot

▶ **To cite this version:**

Mathilde Jacquot. L'action multidimensionnelle de l'Union Européenne en Arctique : une contribution à l'action extérieure de l'Union européenne. Droit. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2019. Français. NNT : 2019BRES0106 . tel-03048258v2

HAL Id: tel-03048258

https://theses.hal.science/tel-03048258v2

Submitted on 9 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE SCIENCES BRETAGNE DE LA MER LOIRE ET DU LITTORAL

UBO Université de Bretagne Occidentale

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE
DE BRETAGNE OCCIDENTALE
COMUE UNIVERSITE BRETAGNE LOIRE

ECOLE DOCTORALE N° 598
Sciences de la Mer et du littoral
Spécialité : Droit public

Par

Mathilde JACQUOT

L'action multidimensionnelle de l'Union européenne en Arctique.

Une contribution à l'action extérieure de l'Union européenne.

Thèse présentée et soutenue à Brest le 19 décembre 2019
Unité de recherche : UMR 6308 – Aménagement des Usages des Ressources et des Espaces marins et littoraux (AMURE)

Rapporteurs avant soutenance :

Guillaume LE FLOCH Professeur de droit public, Université de Rennes 1

Cécile RAPOPORT Professeur de droit public, Université de Rennes 1

Composition du Jury :

Danielle CHARLES LE BIHAN Professeur de droit public, Université de Rennes 2, Présidente du Jury

Aldo CHIRCOP Professeur de droit public, Université de Dalhousie, Halifax, Canada, Co-directeur de thèse

Annie CUDENNEC Professeur de droit public, Université de Bretagne Occidentale, Directeur de thèse

Guillaume LE FLOCH Professeur de droit public, Université de Rennes 1, Rapporteur

Didier LE MORVAN Professeur émérite de droit public , Université de Bretagne Occidentale

Cécile RAPOPORT Professeur de droit public, Université de Rennes 1, Rapporteur

Remerciements

J’aimerais tout d’abord remercier ma directrice de thèse, Annie Cudennec, pour avoir soutenu cette thèse dès sa conception et accepté de me diriger. Je la remercie particulièrement pour ses précieux conseils et ses nombreuses relectures et corrections qui ont permis de finaliser ma thèse. J’adresse également mes remerciements à mon co-directeur de thèse, Aldo Chircop, pour ses conseils qui ont enrichi ce travail, et son accueil lors de mon séjour à l’Université de Dalhousie à Halifax, au Canada. Qu’il me soit aussi permis de remercier Didier Le Morvan qui fut le guide de mes premiers pas dans la recherche, et le demeura tout au long de cette thèse. Il fut accompagné dans sa tâche par Danielle Charles Le Bihan dont la bienveillance et les conseils ont grandement contribué à mon travail.

Je souhaite exprimer ma gratitude à l’équipe de l’EDSML, en particulier à Elisabeth Bondu. Elisabeth fut, sur cette longue route, un soutien indéfectible. Toujours présente, elle a su me guider au travers des innombrables obstacles. Mille merci à toi !

Merci à Frédéric Maquet et Alain Guenneguez de l’équipe de la bibliothèque La Pérouse qui ont nettement amélioré mes conditions de travail, et avec qui j’ai étendu mon répertoire de blagues. Merci aussi à l’équipe AMURE, et surtout Séverine Julien pour sa gentillesse et ses encouragements.

Ce travail est aussi le résultat d’une transmission, celle de ma mère qui m’a communiqué son amour des livres, elle fut mon institutrice et m’a donné les clés dont j’avais besoin, et celle de mon père dont j’ai hérité d’une passion pour la mer et d’une curiosité pour le monde. Vos encouragements et votre fierté m’ont porté. De même, transmission de ceux qui furent, en particulier mon grand-père pour qui ce travail représentait tant.

Et il y a bien entendu mes frères, mes complices, Matthieu et Eymeric, votre soutien jamais complaisant, mais indéfectible, m’est si précieux. Ils sont cette force qui influe sur ma trajectoire, avec eux, la cible est toujours plus loin.

Ma gratitude va également aux nouveaux membres de ma famille, à Marianne Le Roy qui est bien plus qu'une belle sœur, à Françoise et Manuel Fernandes dont l'affection et les richesses humaines sont un havre, à mes neveux, mieux connus sous les noms de puce et puceron, à la très attentionnée Elodie Baudin, et à Manon Fernandes qui, elle aussi, tourne une page. A celles qui sont tout à la fois, mes piliers, Giorgia Moricet, Charlotte Noirot, Cécile Bouche, Laure Lagasse et Nicole Corbin.

Un travail de thèse serait bien long et solitaire sans ses camarades doctorants. Toujours là pour aider, corriger, conseiller, plaindre, et surtout rire, merci à Anaïs Le Berre, Jules François Diatta, Clément Rouillier et tous les autres.

Aux amis du Club alpin français, Elodie, Vincent, Théo, Paul, Laure, Florian, Françoise, Pierre, Gaspard, Grégoire, Laurène, Eve, Clément et Jean-Baptiste, vous avez été mon bol d'air ces dernières années ! A la famille Prigent pour les bons petits plats et la bonne humeur.

Lilou, ma seule amie chat, qui a bien voulu que je travaille chez elle.

Sans oublier les intemporels, Charlotte, Emily, Anne, William, Elisabeth, Jack, Henri, Virginia, Hermann, Alejo, Jane, dont les mots m'ont construit. Je les entendais lorsqu'il était temps de faire un pas de côté.

Et David…sans aucun doute le plus courageux de tous. Tu n'as jamais failli, même ces jours où j'avais le regard fiévreux et menaçais d'écrire « redrum » sur les murs de la maison ! Je n'en dirai pas plus, tu sais déjà tout ce que je ne dirais pas ici.

A Sisyphe, tu vas bien finir par y arriver !

« Il y a dans tout lecteur une petite voix de par-dessous qui dit à la chose écrite : cause toujours. Le pire c'est qu'au moment même où j'écris, une petite voix soudain en moi me dit : cause toujours. Et alors évidemment je m'arrête, je me tais. C'est bien pour ça que la plupart de mes textes sont inachevés, même si on ne le voit pas forcément. Ça marche comme ça, en tranches successives de petites Illuminations et de Harar minuscules. »

Pierre Michon

SOMMAIRE

PARTIE 1- L'IMPACT ACCIDENTEL DE L'ACTION UNILATERALE ET BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE EN ARCTIQUE

TITRE 1- L'ACTION UNILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE EN ARCTIQUE

CHAPITRE 1- L'IMPACT DES POLITIQUES EUROPEENNES SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE

Section 1- L'encadrement juridique de la protection de l'environnement par le droit de l'Union européenne et ses implications en Arctique

Section 2- L'impact de la législation européenne sur certaines activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement Arctique

CHAPITRE 2- L'IMPACT DES POLITIQUES EUROPEENNES SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES

Section 1- La reconnaissance de la spécificité autochtone dans les politiques de l'Union européenne : le cas des populations autochtones de l'arctique

Section 2- Une illustration des effets de la législation européenne sur les populations autochtones : le contentieux relatif aux produits dérivés du phoque

TITRE 2- L'ACTION BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES

CHAPITRE 1- LA RECHERCHE DE CRITERES DE QUALIFICATION DE LA RELATION BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES ETATS TIERS ARCTIQUES

Section 1- Les déterminants de la coopération entre l'Union européenne et les Etats tiers arctiques

Section 2- Les critères d'intensité de la relation entre l'Union européenne et les Etats tiers arctiques

CHAPITRE 2- L'INCIDENCE DE L'ACTION BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES ETATS TIERS ARCTIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE : UNE ILLUSTRATION

Section 1- L'incidence sur l'environnement arctique des relations bilatérales de l'Union européenne avec la Russie et le Canada

Section 2- L'incidence sur l'environnement arctique des relations bilatérales entre l'Union européenne et le Groenland

PARTIE II- LES FACTEURS D'INFLUENCE STRATEGIQUE DE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE EN ARCTIQUE

TITRE I- LA DIMENSION REGIONALE COMME FACTEUR D'INFLUENCE

CHAPITRE 1- LA PARTICIPATION NOTABLE DE L'UNION EUROPENNE A L'ACTION MULTILATERALE AYANT UN IMPACT SUR L'ARCTIQUE

Section 1- L'action multilatérale universelle de l'Union européenne et son influence sur l'Arctique

Section 2- La participation de l'Union européenne à l'action régionale multilatérale spécifique à l'Arctique

CHAPITRE 2- LA VALEUR AJOUTEE DE L'APPROCHE PRAGMATIQUE DES INITIATIVES REGIONALES EUROPEENNES DANS L'ARCTIQUE EUROPEEN

Section 1- Une coopération régionale à l'initiative de l'Union européenne dans l'Arctique européen

Section 2- L'approche concrète des programmes de développement territorial de l'Union européenne dans l'Arctique européen

TITRE 2- LA DIMENSION GLOBALE COMME FACTEUR D'INFLUENCE

CHAPITRE 1- UNE POLITIQUE EN QUETE D'INTEGRATION

Section 1- Du développement laborieux d'une initiative arctique de l'Union européenne

Section 2- A l'adoption d'une politique arctique dite cohérente

CHAPITRE 2- UNE POLITIQUE EN QUETE D'INSPIRATION

Section 1- Du processus d'inspiration

Section 2- Au processus de création

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

ACP	Les Etats de l'Afrique, Caraïbes, Pacifique
ACIA	Évaluation du climat de l'Arctique
AELE	Association européenne de libre-échange
ALE	Accord de libre-échange
AMAP	Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique
AMP	Aire marine protégée
APC	Accords de partenariat et de coopération
BEAC	Voir CEAB
CEAB	Conseil euro-arctique de Barents
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CLPC	Commission des limites du plateau continental
CMB	Convention de Montego-Bay
CN	Conseil nordique
CNUDM	Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DG	Direction générale
DG RELEX	Direction générale des relations extérieures

DS	Dimension septentrionale
EEE	Espace économique européen
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GES	Gaz à effet de serre
IPEV	Institut polaire français Paul Emile Victor
INN	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée
NSPA	Northern sparsely populated areas
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations-Unies
ORGP	Organisation régionale des pêches
PAME	Protection of the *Arctic* Marine Environment
PCP	Politique commune de la pêche
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PEV	Politique européenne de voisinage
PMI	Politique maritime intégrée
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
SAO	Senior Arctic officials
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission

TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TOM	Territoire d'outre-mer
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UNCLOS	Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Gold, gold, gold ![1] »

Nombreux furent ceux qui répondirent aux cris des porteurs de journaux annonçant la découverte d'or dans les territoires du Yukon au Canada. Jack London fut de ceux-là et il ramena avec lui d'innombrables histoires de ses aventures en Arctique. Il raconte que *« les hommes, en creusant la terre obscure, y avaient trouvé un métal jaune, enfoncé dans le sol glacé des régions arctiques, et les compagnies de transport ayant répandu la nouvelle à grand renfort de réclame, les gens se ruaient en foule vers le nord. Et il leur fallait des chiens, de ces grands chiens robustes aux muscles forts pour travailler, et à l'épaisse fourrure pour se protéger contre le froid[2]. »*

L'histoire de ces hommes lancés dans la ruée vers l'or, luttant pour survivre dans les régions *« neuves et désolées »* du Grand Nord, met en scène la confrontation de l'Homme, mû par un désir de richesse, à la nature arctique, indomptable[3]. Si cette quête de domination de la nature par l'Homme reste inchangée, leur confrontation immémoriale prend aujourd'hui un nouveau sens. En vérité, c'est la perception que l'Homme a de la nature qui s'est transformée. Ce dernier a pris (repris) conscience de son incidence sur les écosystèmes de la terre et de leur interdépendance. Certains vont même jusqu'à considérer que l'Homme est devenu une *« force géologique[4] »* qui aurait *« changé le fonctionnement de la planète[5] ».*

[1] Seattle Post Intelligencer, Klondike Edition, 17 juil. 1897.
[2] Jack London, *L'appel de la forêt, la bibliothèque électronique du Québec*, Collection classiques du 20e siècle, vol. 114, 191 p., spéc. p. 5.
[3] *Ibid.*, p. 9.
[4] P. J. Crutzen, *La géologie de l'humanité : l'Antropocène, Ecologie et politique*, vol. 34, n°1, 2007, p. 141-148, spéc. p. 148.
[5] V. Chansigaud, *L'Anthropocène ou la complexe définition de l'impact de l'homme sur sa planète*, https://www.universalis.fr/encyclopedie/anthropocene/2-l-anthropocene-ou-la-complexe-definition-de-l-impact-de-l-homme-sur-sa-planete/ (consulté le 9 oct. 2019).

Nous serions actuellement dans l'Anthropocène, nouvelle ère géologique, qui succède à l'Holocène, ère qui survint à la fin de la dernière glaciation il y a environ 10000 ans[6]. L'homme dominerait cette nouvelle ère par son action qui impacterait le cours naturel des changements géologiques de la terre. L'impact du changement climatique sur les mécanismes naturels est l'élément fondateur de la théorie de l'Anthropocène[7]. Mais ce nouveau *« rapport de force »* induit une responsabilité nouvelle de l'Homme à l'égard de la nature. C'est l'image même de la nature qui s'en trouve changée, la nature indomptable de London est devenue une nature fragile, que l'on doit protéger.

Le changement climatique n'est plus aujourd'hui une lointaine menace proférée par quelques scientifiques peu écoutés, il est au contraire devenu une figure du quotidien. Ce géant climatique s'exprime avec toute sa force sur certains environnements plus fragiles, comme l'environnement arctique. Depuis un peu plus de dix ans, l'impact du changement climatique en Arctique nous parvient au travers d'images frappantes. Des ours dérivant sur des morceaux de banquise, des milliers de morses échoués sur une plage d'Alaska ou bien un iceberg de 250 km² se détachant du Groenland. Le message est clair, l'Arctique est un espace en danger. Dans les médias, l'Arctique est devenu le symbole du changement climatique. En outre, le changement climatique a également des effets socio-économiques dans cette région. L'Arctique est perçu comme un espace plein de promesses. Les richesses autrefois dissimulées par les glaces deviennent accessibles, de nouvelles voies maritimes s'ouvrent progressivement. Le réchauffement climatique sculpte de nouveaux paysages et dessine de nouvelles cartes. Ces défis et opportunités ont un effet attractif à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de la région. À cet égard, l'Union européenne et ses États membres ne font pas figure d'exceptions.

En définitive, l'Arctique véhicule plusieurs images de la nature, la nature à exploiter et la nature à protéger. Cette confrontation a été surnommée « le paradoxe arctique ». Résoudre ce paradoxe est au cœur de la gouvernance arctique **(section 1).** Voire, il la dépasse, car les implications d'un réchauffement de l'Arctique seraient planétaires. En cela, des acteurs, tels que l'Union européenne, souhaitent être impliqués dans l'équation arctique **(section 2).**

---

[6] B. Laville, *L'ordre public écologique. Des troubles du voisinage à l'aventure de l'anthropocène*, Archives de philosophie du droit, t. 58, 2015, p. 317-336.

[7] V. Chansigaud, *L'Anthropocène ou la complexe définition de l'impact de l'homme sur sa planète,* https://www.universalis.fr/encyclopedie/anthropocene/2-l-anthropocene-ou-la-complexe-definition-de-l-impact-de-l-homme-sur-sa-planete/ (consulté le 9 oct. 2019).

SECTION 1 L'ARCTIQUE, UNE REGION COMPLEXE

Appréhender l'Arctique à travers le prisme historique est l'occasion de sonder les fondations de cette région. Par ce récit commun, certaines clés de compréhension des défis actuels nous sont transmises **(§1).** Or, pour saisir l'objet « Arctique », on ne peut se limiter à une perspective historique, encore faut-il le définir. Les difficultés inhérentes à cette définition reflètent la complexité de la région. C'est un espace à multiples facettes qui traduit une réalité, il n'existe pas « un », mais « des » arctiques **(§2).**

§1 DU TEMPS DES EXPLORATIONS JUSQU'A L'APPROPRIATION DE LA TERRA AUSTRALIS : UNE BREVE HISTOIRE DE LA REGION ARCTIQUE

La perspective historique, ici proposée, explore la perception collective de la région Arctique. Trois périodes majeures ont rythmé l'histoire commune des États de la région. L'histoire commune, telle que nous la proposons, s'ouvre sur le temps des découvertes et des premières expéditions polaires **(A).** Survient ensuite la Seconde Guerre mondiale et la guerre froide, l'Arctique devient alors un espace militarisé **(B).** Enfin, le changement climatique commence son ouvrage, des ressources sont découvertes, la question de la gestion de cet environnement fragile se fait plus pressante. Aussi, l'Arctique doit demeurer un espace de coopération **(C).**

A. Le temps des découvertes et des expéditions polaires

À la fin du quaternaire, l'hémisphère nord a subi deux épisodes de réchauffement entrecoupés d'une période de refroidissement brutal. Ce n'est qu'après le deuxième épisode de réchauffement, il y a de cela 11700 ans, que la période glaciaire se terminait enfin. Les ancêtres des populations autochtones de l'Arctique ont alors progressivement suivi le retrait des glaces et se sont installés dans les régions polaires[8].

[8] T. Garcin, *Géopolitique de l'Arctique*, Economica, 2013, 186 p., p. 18., V° égal., R. McGhee, *Une histoire du monde arctique : le dernier territoire imaginaire*, Les Editions Fides, 2006, 300 p.

Il fallut attendre les grandes expéditions européennes du XVIe siècle pour que l'Arctique soit à nouveau découvert. Après les premières reconnaissances géographiques naquit l'idée de l'existence d'un passage par le nord vers les grandes Indes. À la fin du XIX^{e} siècle, le premier navire franchit le passage du Nord-est. C'est le suédois Nordenskjöld qui, doté de navires légers, réussit cet exploit entre 1878 et 1879. Galvanisé par ce succès, le norvégien Fridtjof Nansen présenta un nouveau projet d'expédition en Arctique, considéré par tous les experts du Grand Nord de l'époque comme irréalisable. Inspiré par le dénouement tragique de l'expédition de la Jeannette commandée par le capitaine américain De long, Nansen monta une expédition à bord du navire le Fram afin de prouver l'existence d'une dérive des glaces sous l'effet d'un courant marin. En effet, la Jeannette, dont il s'inspire, s'était retrouvée prise dans les glaces au niveau du détroit de Béring. Trois ans après sa disparition, des Inuits retrouvèrent des morceaux de l'épave sur la côte sud-ouest du Groenland. Aussi, le projet de Nansen consistait à se doter d'un navire suffisamment solide pour se laisser prendre par les glaces et dériver. L'ensemble de l'équipage revint vivant après trois ans de dérive. Nansen venait de prouver l'existence d'une dérive transpolaire et avait effectué l'une des premières missions à but scientifique[9]. Le passage du Nord-Ouest fut finalement franchi en 1905-1906 par le norvégien Amundsen après deux ans de voyage. La première présence avérée de l'homme au pôle Nord fut celle d'une expédition aérienne soviétique le 23 avril 1948. S'ensuivit le passage au pôle nord par un sous-marin américain, USS Nautilus, en 1958, et par un navire de surface en 1977, le brise-glace soviétique « Arktika ». Enfin, en 1986, c'est le français Jean-Louis Étienne qui atteignit à pied, sans accompagnement, le pôle Nord. Les expéditions polaires ont laissé une empreinte durable sur l'imaginaire collectif[10].

B. Un espace militarisé : de la seconde guerre mondiale à la guerre froide

Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'Arctique devient un espace militarisé. Il est utilisé comme base de soutien à l'effort de guerre. Certaines de ses ressources servent à la fabrication d'armes et des stations météo y sont implantées afin de parfaire les connaissances dans ce domaine stratégique pour les armées[11]. Après 1941, l'Arctique devient à son tour un théâtre de guerre. Le 22 juin 1941, Hitler lance l'opération Barbarossa dont l'objectif est d'envahir l'URSS. Vite submergée

[9] M. F. Robinson, *The Coldest Crucible: Arctic Exploration and American Culture*, University of Chicago Press, 15 nov. 2010, 200 p., spéc. p. 118.
[10] T. Garcin, *Géopolitique de l'Arctique*, *op. cit.*, p. 20-30.
[11] J. Mc Cannon, *A history of the Arctic – Nature, exploration, exploitation*, Reaktion Books, London, 2012, 349 p., p. 193-236.

et désorganisée, l'armée de Staline appelle les Britanniques en renfort. Ensemble, ils organisent des convois maritimes transportant des chars, des armes et munitions, des véhicules et des avions. Ces convois vont devoir emprunter la route du Nord sous escorte britannique puis américaine. Ce ravitaillement ne tarde pas à être découvert par les Allemands qui, basés en Norvège, vont organiser des attaques. Environ 1400 bateaux furent envoyés par la route du Nord et quelque 3000 marins y perdirent la vie[12].

L'Arctique reste au centre des enjeux militaires et stratégiques lors de la guerre froide. Géographiquement, la région est l'endroit où les deux blocs sont le plus rapprochés. Au niveau du détroit de Béring, une centaine de kilomètres seulement sépare la Sibérie de l'Alaska[13]. Cette proximité géographique pousse l'Est et l'Ouest à établir des bases militaires en Arctique depuis lesquelles des radars sont susceptibles d'observer les mouvements d'un côté et de l'autre, mais aussi de prévenir d'éventuelles attaques balistiques et nucléaires. Aussi, l'Arctique devient tout naturellement un haut lieu de la dissuasion nucléaire et du perfectionnement de cette arme. Les vastes zones dépeuplées de l'Arctique sont toutes choisies pour pratiquer des tests nucléaires qui se sont poursuivis jusqu'en 1990[14]. On conserve de cette époque d'impressionnants champs de déchets nucléaires et industriels.

Selon une étude menée par l'Organisation non-gouvernementale (ONG) environnementale Robin des Bois, 90 sites situés au-delà du cercle polaire seraient toujours radioactifs[15]. La moitié des sites concernent la Russie, et en particulier la Nouvelle-Zemble où 138 essais nucléaires furent menés entre les années 50 et 90, et la péninsule de Kola. Par ailleurs, les réacteurs nucléaires alimentant en électricité les bases miliaires des États-Unis de Fort Greely en Alaska et de Century Camp au Groenland, ont été démantelés dans des conditions hasardeuses[16]. Enfin, à Port Radium au Canada, les stériles issus des mines d'uranium, dont une partie du produit servit au programme militaire Manhattan, ont été immergés dans un lac à proximité. Les scientifiques craignent que la fonte de la banquise et du permafrost ne réveille la radioactivité de ces déchets[17].

---

[12] https://www.meretmarine.com/fr/content/la-grande-bretagne-decide-dhonorer-les-marins-des-convois-vers-la-russie (consulté le 26 sept. 2019).
[13] M. Symonides. *L'Arctique comme enjeu de coopération internationale*, F. Petiteville (dir.), Thèse, Science politique, Université Grenoble Alpes, 2018, 725 p., spéc. p. 63.
[14] *Ibid.*, p. 65.
[15] J. Bonnemains, *Sites pollués radioactifs en Arctique*, La revue de l'autorité de sûreté nucléaire, Contrôle, La gestion des sites et sols pollués par la radioactivité, n°195, nov. 2012, 104 p., spéc. p.95.
[16] *Ibid.*
[17] *Ibid.*

La sortie de la guerre froide permet aux États arctiques d'envisager la mise en place d'une coopération active dans la région[18].

C. Un espace de coopération

En 1985, Mikhaïl Gorbatchev devient secrétaire général du parti communiste de l'URSS et lance des réformes économiques et sociales appelées « la perestroïka » qui amorcent la fin de la guerre froide, et la chute du rideau de fer. Les prémisses de cette ouverture sont également visibles en Arctique. Nombreux sont ceux qui considèrent que son discours de Mourmansk de 1987 constitue un tournant décisif dans l'histoire de la coopération dans la région Arctique[19] : Gorbatchev y lance un appel historique, *« laissez le Pôle Nord, être le pôle de la paix[20] ».* L'URSS souhaite que se développe une *« coopération pacifique »* dans le développement des ressources de l'Arctique. L'idée d'une coopération régionale arctique est lancée. Douglas C. Nord considère que la catastrophe de Tchernobyl, tout comme la prise de conscience environnementale qui gagne à cette époque les États, auraient également influencé son développement[21].

Aussi, au début des années 90, plusieurs organisations de coopération arctique voient le jour, notamment le Conseil de l'Arctique et le Conseil Euro-Arctique de Barents. Avant son établissement officiel le 1er décembre 1996, le Conseil de l'Arctique fut précédé d'une Stratégie pour la protection de l'environnement arctique conclue en 1991 entre les huit États de la région Arctique, à savoir le Canada, le Danemark les États-Unis, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède et l'URSS[22]. Cette stratégie est le reflet de l'intérêt grandissant des États Arctique pour l'environnement de la région Arctique. Le Conseil de l'Arctique, établi en 1996, poursuit les orientations fixées par la précédente stratégie. Les huit États arctiques en sont membres et ils coopèrent au sein du nouveau forum intergouvernemental dans le but de *« favoriser la coopération, la coordination et l'interaction entre les États de l'Arctique, avec la participation des communautés*

[18] Les États arctiques ont ponctuellement coopéré sur certains sujets d'intérêt commun. Le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Norvège et l'URSS ont par exemple signé en 1973 l'accord sur la conservation des ours blancs. V° Accord sur la conservation des ours blancs, signé à Oslo, en Norvège, 15 nov. 1973, entrée en vigueur le 26 mai 1976.
[19] Mikhaïl Gorbachev's speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the order of Lenin and the gold star to the city of Murmansk, Murmansk, 1 Oct. 1987, https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf (consulté le 26 sept. 2019) ; V° M. Symonides, L'Arctique comme enjeu de coopération internationale, *op. cit.*, p. 164. ; J. Bingen, F. Harbo*, Norvège vs. Russie*, Outre-mer, n°25-26, fév-mars 2010, p.475-486, spec. p. 475.
[20] Traduction par nos soins de « Let the North Pole be a pole of peace ».
[21] D. C. Nord, *The Arctic Council - Governance within the Far North*, Routledge, 2016, 110 p.
[22] Déclaration de Rovaniemi du 14 juin 1991 sur la protection de l'environnement arctique, (30) *ILM* 1991, p. 1624.

indigènes de l'Arctique et de ses autres habitants au regard des problèmes communs de l'Arctique, plus précisément aux problèmes de développement soutenu et de protection de l'environnement dans l'Arctique[23] *».* Organisé au sein de six groupes, le travail du Conseil est essentiellement scientifique : pour éviter tout motif de discorde, le domaine militaire est exclu de ses attributions[24]. Durant les années 90, la question du changement climatique commence à gagner en importance. La première étude à évoquer les effets du changement climatique sur l'Arctique fut produite par le Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique (plus connu sous son acronyme anglais AMAP) en 1998[25]. En réalité, cette étude souligne leurs lacunes en la matière[26]. Sur la base de ces conclusions, l'AMAP et deux autres groupes de travail du Conseil de l'Arctique ont mené la première véritable étude sur les effets du changement climatique en Arctique, « l'Arctic climate impact assessment » (ACIA), publiée en 2004[27]. Pour la première fois, le Conseil de l'Arctique mène une étude multidisciplinaire qui analyse aussi bien les effets sur l'environnement que les effets socio-économiques du changement climatique. Les résultats de cette étude seront utilisés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) qui les intégra à son rapport de 2007[28].

Il s'avère que les conséquences du changement climatique sont particulièrement visibles en Arctique étant donné la sensibilité de son environnement aux mutations du climat. En cela, l'Arctique est souvent comparé au canari dans la mine, une expression qui fait référence à ce petit oiseau jaune que les mineurs de charbon descendaient avec eux[29]. Lorsque le petit oiseau cessait de chanter, les mineurs étaient prévenus qu'une explosion de gaz, « un coup de grisou », risquait de se produire. L'Arctique est perçu comme la « sentinelle » du réchauffement climatique[30]. Les modèles

[23] Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique du 19 septembre 1996, Ottawa, Canada, (35) ILM 1996, p. 1382, spéc. §1 pt. a.
[24] Ces groupes de travail du Conseil arctique sont : le programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique *(Arctic Monitoring & Assessment Programme*, AMAP) le groupe de travail sur la protection de la faune et de la flore arctiques (*Conservation of Arctic Flora & Fauna*, CAFF), le groupe de travail sur la prévention des urgences, préparation et réaction *(Emergency Prevention, Preparedness & Response*, EPPR), le groupe de travail sur la protection de l'environnement marin arctique (*Protection of the Arctic Marine Environment*, PAME), le groupe de travail sur le développement durable (*Sustainable Development Working Group*, SDWG), le programme d'action sur les polluants de l'Arctique (*Arctic Contaminants Action Program*, ACAP).
[25] AMAP, AMAP assessment report : Arctic pollution issues, 1 juin 1998, 859 p.
[26] *Ibid.*, p. 761.
[27] Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) report, Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment, Cambridge University Press, 2004, 140 p.
[28] Le GIEC a été créé en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'environnement. V° GIEC, Rapport de synthèse, Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, Suisse, 103 p., spéc. p. 8 ; S. Wasum-Rainer, I. Winkelmann, K. Tiroch, Arctic Science, International Law and Climate Change : Legal Aspects of Marine Science in the Arctic Ocean, Springer, 2012, 376 p., spéc. p. 20-22.
[29] Conférence scientifique, L'Arctique, sentinelle avancée du changement climatique ou en anglais Arctic, the canary in the mine, Maison des océans de l'Institut océanographique de Monaco, Paris, 17 mars 2015.
[30] Conférence scientifique, L'Arctique, sentinelle du réchauffement climatique, 7 oct. 2015, Québec, Canada.

scientifiques notent une fonte exponentielle de la banquise : en raison d'une diminution de son albédo, la superficie de sa calotte glaciaire se réduit de 13 % par an[31]. En comparaison, l'albédo est de 90 % lorsque la banquise arctique est épaisse, ce pourcentage diminue à mesure que l'océan Arctique se réchauffe et que sa glace fond.

Les rapports de 2004 de l'ACIA et de 2007 du GIEC signalent également l'apparition de nouvelles opportunités économiques pour la région. L'éventuelle ouverture de nouvelles routes maritimes commence à être envisagée. Dès le début des années 2000, de vastes portions de l'océan Arctique sont libres de glace. La perspective d'un accès facilité aux ressources pétrolières, gazières et minérales du sous-sol arctique fait aussi son apparition, tout comme la prévision, d'une migration des stocks halieutiques vers le Grand Nord. L'Arctique devient alors l'objet de nouvelles convoitises.

L'année 2007 est marquée par une résurgence des tensions entre les États arctiques[32]. La Russie plante le 2 août 2007 un drapeau en titane à la verticale du pôle Nord par 4261 mètres de fond. La Russie revendique par cet acte qu'elle demeure à la pointe de la technologie, mais surtout, elle rappelle ses prétentions sur une partie de la dorsale de Lomonossov. Cette dorsale, longue de 1800 km, traverse l'Arctique en passant sous le pôle Nord et unit les marges continentales de la mer de Laptev (en Russie) et de l'ile d'Ellesmere (au Canada)[33]. D'après les revendications de la Russie auprès de la Commission des limites du plateau continental (CLPC), cette dorsale constituerait la continuité géologique du plateau continental sibérien. D'autres États, le Danemark et le Canada, ont également fait valoir auprès de la CLPC leur revendication sur certaines parties de cette dorsale. À l'inverse, les États-Unis soutiennent que la dorsale de Lomonossov est une dorsale océanique. En vertu de l'article 76§3 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM ou CMB)[34], à la différence des dorsales sous-marines ou des hauts fonds, les dorsales océaniques sont exclues du plateau continental[35]. En l'espèce, les motivations du Canada, du Danemark et de la Russie s'expliquent par les prédictions relatives aux richesses du sous-sol arctique. Selon une étude du service géologique des États-Unis publiée en 2008, l'Arctique renfermerait l'équivalent de 90

[31] GIEC, Rapport de synthèse, Bilan 2007 des changements climatiques, *op. cit.*, p. 8. L'albédo est le pourcentage de lumière réfléchie par la glace par rapport à la lumière qu'elle reçoit.
[32] Le courrier international titrait en 2008 « Arctique : l'autre guerre froide », Courrier international, Arctique : l'autre guerre froide, hebdomadaire, n°935, 1er oct. 2008.
[33] T. Garcin, *op. cit.*, p. 53.
[34] Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 déc. 1982 et entrée en vigueur le 16 nov. 1994.
[35] H. De Pooter, *L'emprise des États côtiers sur l'Arctique*, Pedone, 2009, 200 p., spéc. 31-51.

milliards de barils de pétrole et 44 milliards de barils de gaz naturel dont 84% se situeraient en mer[36].

En parallèle, les enjeux liés à l'ouverture des routes maritimes de l'Arctique opposent également certains États arctiques. Deux passages sont actuellement possibles, le passage du Nord-Ouest le long de la côte canadienne et le passage du Nord-Est le long de la côte russe[37]. Le transit par ces passages constituerait une réduction considérable des distances[38]. Le désaccord des États a pour objet la qualification juridique de ces passages. De manière très simplifiée, d'un côté le Canada et la Russie soutiennent que ces passages font partie de leurs eaux intérieures historiques. En tant que tels, une autorisation préalable doit être accordée aux navires souhaitant les traverser. De l'autre, les États-Unis, principal opposant à cette qualification, soutiennent que ces passages répondent à la définition des détroits internationaux assujettis à la liberté de la navigation[39].

C'est à cette même époque que le groupe des « Arctic 5 », rassemblant les cinq États riverains de l'océan arctique (le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Norvège et la Russie), s'est pour la première fois réuni en 2008 en dehors des auspices du Conseil de l'Arctique. Leur première réunion s'est conclue par une Déclaration à Ilulissat devenue, depuis, célèbre[40]. L'ostracisme de l'Islande, la Finlande et la Suède, et des populations autochtones (qui ont une place importante au Conseil de l'Arctique) fut vivement critiqué. En l'occurrence, la logique souverainiste de la Déclaration d'Ilulissat s'opposait à l'esprit de coopération du Conseil de l'Arctique[41]. Toutefois, la coopération au sein du Conseil de l'Arctique s'est poursuivie. Les États de la région Arctique ont par exemple conclu ensemble plusieurs accords de nature contraignante[42]. Ils ont, en outre, accepté ces dernières années un nombre relativement important de nouveaux observateurs, dont des États non arctiques.

---

[36] Ce qui représente 13% des réserves mondiales de pétrole et 30% des réserves mondiales de gaz naturel. V° K. J. Bird et al., *Circum-arctic resource appraisal: Estimates of undiscovered oil and gas north of the Arctic Circle*, U.S. Geological Survey Fact Sheet 2008-3049, 4 p., https://pubs.er.usgs.gov/publication/fs20083049?from=home (consulté le 9 oct. 2019).

[37] À l'avenir, une troisième route passant par le centre de l'océan Arctique pourrait potentiellement s'ouvrir.

[38] F. Lassere, *L'Arctique, zone de confrontation ou de coopération ? Genèse de relations complexes et anciennes*, in F. Lassere (dir.), Passages et mers arctiques – Géopolitique d'une région en mutation, Presses de l'Université du Québec, 518 p., spéc. p. 57-71.

[39] F. Lassere, S. Lalonde, *Droit de la mer et souveraineté sur les passages arctiques*, in F. Lassere (dir), p. 245-263, spéc. p. 248-253.

[40] Déclaration d'Ilulissat, Conférence sur l'océan Arctique, 28 mai 2008, Ilulissat, Groenland.

[41] C. Maré, R. Raher, *Géopolitique de l'Arctique la terre des ours face à l'appétit des nations*, L'Harmattan, 2014, 214 p., spéc. p. 117-128.

[42] Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique, le 12 mai 2011, Nuuk, entrée en vigueur le 19 janvier 2013 ; Accord de coopération en matière de préparation et d'intervention en cas de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique, le 15 mai 2013, Kiruna, entrée en vigueur le 25 mars 2016 ; Accord sur le renforcement de la coopération scientifique internationale dans l'Arctique, Fairbanks, 11 mai 2017, en attente d'une entrée en vigueur.

Entre les réflexes épisodiques d'un repli sur soi et les signes d'une plus grande ouverture, les défis posés par la coopération en Arctique sont encore loin d'être résolus. En témoigne la dernière réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique du 7 mai 2019 à Rovaniemi en Finlande qui s'est close, pour la première fois, sans qu'aucune déclaration commune n'ait été adoptée. Le refus des États-Unis d'inclure les préoccupations liées au changement climatique dans la déclaration finale explique cet échec. Pour avoir une vue d'ensemble de l'espace étudié, ces quelques bases contextuelles doivent maintenant être complétées par une définition de la région.

§2 LA DEFINITION MALAISEE D'UNE REGION ARCTIQUE MULTIPLE

S'intéresser à une région implique de bien cerner l'espace en question. La qualification même de région traduit une volonté de singulariser un espace sur la base de motifs qui sont souvent pluriels. Cet espace, qualifié de région, devient une entité disposant d'une dimension intérieure et extérieure. L'étudier consistera alors soit à envisager séparément ces deux dimensions, soit à envisager leurs interactions. Aussi il est important de s'attarder sur la notion de région **(A)** avant de pouvoir formuler une définition de l'espace arctique (**B)**.

A. Le caractère protéiforme de la notion de région

La notion de région est difficile à appréhender, ses contours sont flous, ses frontières fuyantes, voire mouvantes. Chaque discipline des sciences sociales et humaines en a sa propre conception et définition. Le Littré définit la région comme *« une grande étendue de pays* [43]*»*. Pour cet ouvrage, la région est, avant tout, une délimitation territoriale relativement grande. Déterminer ce qui est « grand » implique de le comparer à ce qui est « normal », l'approximation inhérente à de telles données dimensionnelles rend inadéquate leur utilisation comme support de définition de la région.

Plus instructive, l'étymologie du mot région viendrait du latin *« regere »* qui signifie diriger, donner une direction[44]. Ce ne serait donc pas tant la délimitation qui importerait que la fonction à l'origine de cette création territoriale. Appréhendée au niveau infra-nationale, la région peut être

[43] https://www.littre.org/definition/r%C3%A9gion (consulté le 9 oct. 2019).
[44] https://www.cnrtl.fr/definition/r%C3%A9gion (consulté le 9 oct. 2019).

définie selon le découpage administratif du droit français, *« circonscription administrative […] qui regroupe un nombre variable de départements »*, ou selon un découpage naturel, *« zone géographique qui présente des caractères typiques justifiant sa soumission à un régime particulier*[45]*. »* Plus large, la définition du Larousse fusionne ces deux définitions, la région est *« un territoire dont l'étendue variable est déterminée soit par une unité administrative ou économique, soit par la similitude du relief, du climat et de la végétation, soit par une communauté culturelle*[46] *».* Moins spécifiquement française et juridique, cette définition est opérationnelle dans un cadre infra-national plus étendu. Comme n'importe quelle frontière, la région peut être soit exclusivement artificielle, création administrative déterminée pour des raisons multiples, par exemple des raisons économiques ou culturelles, soit elle peut se baser sur une « similitude du relief, climat, végétation[47] ». La frontière administrative de la région s'appuiera ainsi sur des données naturelles inclusives (partage d'un bassin maritime) ou exclusives (deux régions séparées par un massif montagneux). Les frontières d'une région peuvent être appelées à bouger, elles ne sont pas comparables aux frontières d'un État dont la souveraineté repose notamment sur des frontières stables[48]. Même si, de manière indirecte, des problèmes de souveraineté peuvent se poser, les principaux enjeux d'une région sont relatifs à la gestion d'un espace. Aussi, comme le suggère l'étymologie de la région, « diriger », la raison d'être d'une région serait de donner, à un espace, une direction. Mais le terme de région a également franchi les frontières infra-étatiques pour être employé dans un contexte international.

1. Le mouvement de création d'une région : régionalisme ou régionalisation

La région a gagné l'espace mondial, ce mouvement est tantôt appelé régionalisme tantôt régionalisation, souvent sans qu'aucune distinction ne soit faite entre ces deux termes. Le vocabulaire juridique dirigé par Gérard Cornu n'emploie par exemple que le seul terme de régionalisme. Il le définit, dans le cadre international, comme *« le système homologue [au régionalisme national qui s'applique à des portions de territoire « possédant une certaine unité géographique, historique, ethnographique ou économique.»] mis en œuvre dans le cadre de la société internationale par la reconnaissance, au sein de l'organisation universelle, de règles ou*

[45] G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, P.U.F., 2003**,** 942 p., spéc. p. 756-757.
[46] http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9gion/67635 (consulté le 9 oct. 2019).
[47] *Ibid.*
[48] CIJ, Affaire du temple de Preah Vihear, 15 juin 1962, Rec. 1962, p. 6., M. Drain, *Relations internationales*, Larcier, 21e édition, 2016, 506 p., spéc. p. 67.

d'institutions propres à un continent ou à un groupe d'États[49] *».* Caroline Migazzi et Françoise Paccaud entendent par régionalisation la *«dynamique régionale, à la fois normative et institutionnelle, entre États liés géographiquement ou partageant des valeurs ou solidarités communes*[50]*. »* Malgré des divergences mineures, il semblerait bien que ces deux définitions visent à décrire un seul et même phénomène. Toutefois, certains auteurs s'attardent sur la différence entre la régionalisation et le régionalisme.

À cet égard, Anna Maria Smolinska n'entend pas confondre les deux notions. Selon cette auteure, le régionalisme est *« la conséquence d'une solidarité, d'une convergence d'intérêts s'exprimant au niveau d'une région ou d'un continent »* alors que le terme de *« régionalisation »* est utilisé pour décrire le mouvement des structures universelles se dotant d'un volet régional[51]. Le mouvement inverse est l'*« universalisation »*. Ainsi, la régionalisation et l'universalisation témoignent d'un processus de mutation de certaines structures vers une échelle plus large, universelle, ou plus réduite, régionale. Un nouvel éclairage nous est offert dans l'ouvrage collectif *« la régionalisation du droit international »* qui explique le choix de ce vocable pour décrire des phénomènes autrefois désignés sous « le diptyque *« régionalisme/régionalisation »*[52]. Stéphane Doumbé-Billé revient sur ces deux notions en utilisant l'image des effets physiques de la force contraignants des objets en mouvement autour d'un centre[53]. Le centre serait ici l'unité du droit international général et ce droit ferait l'objet d'une double « évolution contradictoire ». Il explique que le régionalisme *« de caractère centrifuge, favoriserait une approche régionaliste, source d'autonomie structurelle des droits régionaux*[54] *».* Seulement cette première évolution est également une source de menace *« pour l'unité du droit international public*[55] *».* La seconde évolution, la régionalisation serait *« de portée centripète, et à ce titre unificatrice par principe, elle se satisferait volontiers d'une approche certes pluraliste des régimes régionaux, mais ordonné autour du droit universel*[56]*. »* Cet auteur convient que ce diptyque n'est pas dépassé dans toutes les matières, notamment le droit de la mer. Néanmoins, le vocable régionalisme est teinté d'une *« connotation négative » :* il ferait écho au risque de fragmentation du droit international général et

[49] G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, P.U.F., 2003**,** 942 p., spéc. p. 557.
[50] C. Migazzi, F. Paccaud, *La régionalisation du droit international de l'environnement*, in S. Doumbé-Billé (coor.), *La régionalisation du droit international*, ouvrage collectif, Bruylant, 2012, 424 p., p. 73-74.
[51] A. M. Smolinska, *Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme*, S. Doumbé-Billé (dir), thèse, droit, Université Jean Moulin-Lyon 3, Bruylant, 2014, 417 p., spéc. p. 27.
[52] S. Doumbé-Billé (coord.), *La régionalisation du droit international*, ouvrage collectif, Bruylant, Lyon, oct. 2012, 424 p.
[53] *Ibid.*, p.10
[54] *Ibid.*
[55] *Ibid.*
[56] *Ibid.*, p.10-11.

à la *« logique autonomiste »* qui en découlerait. Aussi, Stéphane Doumbé-Billé propose de concilier ces notions. Il ne nie pas l'existence de ces deux tendances, mais souhaite les réconcilier *« sous le vocable unique de ' régionalisation '*[57] *».* La régionalisation désignerait alors *« le développement du phénomène régional en droit international public*[58]*. »* L'ambitieuse nouvelle mouture du concept de régionalisation vise un groupe d'États qui s'allient autour d'objectifs communs *« dans le respect du droit international public*[59] *».* Il était important de clarifier l'usage de ces termes, de comprendre les idées qu'ils véhiculent, avant de poursuivre sur la teneur concrète du phénomène de régionalisation.

Le droit international de la mer a vu fleurir les exemples de cette régionalisation. Plusieurs classifications de la régionalisation ont été proposées par la doctrine. Bien qu'inspirées de la pratique liée à la gestion de l'espace maritime, elles sont tout à fait transposables à tous les types de régionalisation. Ainsi, Jean-Pierre Quéneudec distinguait trois formes de régionalisation, encore appelé régionalisme : le régionalisme géographique, le régionalisme catégoriel et le régionalisme fonctionnel. Le régionalisme géographique vise les liens existants entre un groupe d'États du fait de leur proximité géographique[60]. Le régionalisme catégoriel, forme aujourd'hui délaissée[61], exprimait la contestation par un groupe d'État du système juridique universel qui leur est défavorable. Le régionalisme fonctionnel concerne les situations où un groupe d'États établit des règles en vue de gérer une ou plusieurs activités particulières. Le Professeur René Jean Dupuy appelait ce régionalisme fonctionnel, le sub-régionalisme, *« phénomène de regroupement » entre plusieurs États « quelle que soit leur localisation régionale.*[62]*»* Il le distinguait du régionalisme qui prend en compte *« les intérêts particuliers de pays présentant une certaine communauté en raison de leur appartenance à une certaine région du monde.*[63] *»* Comme le précise Claude Imperiali, le régionalisme géographique et fonctionnel ne sont « ni concurrents, ni exclusifs l'un de l'autre[64]. » En général, les formes de régionalisation purement géographique, liées à une région naturelle, produisent des normes dont l'objet est ladite région alors qu'une régionalisation de nature plus

[57] *Ibid.*, p. 11.
[58] *Ibid.*
[59] *Ibid.*
[60] J. P. Quéneudec, *Les tendances régionales dans le droit de la mer*, in SFDI, Régionalisme et Universalisme dans le droit international contemporain, Colloque de Bordeaux, Paris, Pedone, 1977, p. 257-262, spéc. p. 257.
[61] Comme l'explique Anna Maria Smolinska, cette catégorie était largement liée aux revendications « post-décolonisation » des États nouvellement indépendants, V° A. M. Smolinska, *Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme, op. cit.*, p. 28.
[62] R. J. Dupuy, *L'océan partagé, Analyse d'une négociation (troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer)*, Pedone, 1979, p. 31
[63] *Ibid.*
[64] C. Impériali, *L'adaptation aux particularités des mers régionales européennes,* in W. Graf Vitzthum, C. Impériali (dir), L*a protection régionale de l'environnement marin – approche européenne,* Centre d'Etudes et de Recherches internationales et communautaires de l'Université d'Aix-Marseille III, Economica, 1992, 231 p., p. 17.

fonctionnelle établit une norme valable entre un groupe d'États d'un espace déterminé[65]. La régionalisation à la fois géographique et fonctionnelle engendre l'un de ces deux types de normes.

Dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), les États sont incités à coopérer autour des régions ou sous-régions qu'ils partagent. La régionalisation fonctionnelle vise par exemple la conservation et l'exploitation des ressources biologiques, la protection du milieu marin (article 191), et la coopération dans le domaine de la recherche scientifique marine (article 276). La régionalisation géographique est uniquement évoquée dans la perspective d'une coopération dans le domaine de la protection du milieu marin entre États riverains des mers fermées ou semi-fermées (article 123)[66]. La notion de région n'est à aucun moment définie par la CNUDM.

Une forme particulière de régionalisation est apparue en droit de la mer à savoir la régionalisation établie par le système des conventions régionales du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE)[67]. Dans ces accords, la région n'est définie qu'à l'appui d'indications, voire de coordonnées géographiques délimitant leur champ d'application. Le concept de mer régionale est difficile à saisir, car c'est *« une notion […] hétérogène d'un point de vue géographique et normatif. Elle correspond à la fois à une mer fermée ou semi-fermée, à une partie d'océan ou à une masse d'eau continentale. Faute de définition, le juriste doit se contenter d'une simple description des principales mers régionales européennes. »*[68]. Il existe aujourd'hui 18 programmes de mers régionales, géographiquement et juridiquement très différentes. Quatorze de ces programmes appartiennent au réseau de protection mis en place par le PNUE[69]. Les quatre programmes restants sont indépendants du PNUE. Ils ont été créés par les États riverains qui se sont regroupés afin de gérer et protéger en commun la mer régionale qu'ils partagent[70]. L'un de ces programmes indépendants est rattaché à l'Arctique, il s'agit du programme de protection de

[65] A. M. Smolinska, Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme, *op. cit.*, p. 29.
[66] Selon l'article 123 Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer *« on entend par ' mer fermée ou semi-fermée' un golfe, un bassin ou une mer entourée par plusieurs États et relié à une autre mer ou à l'océan par un passage étroit, ou constitué, entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs États ».*
[67] Le programme pour les mers régionales du PNUE fut lancé en 1974. V° M. Dejeant-Pons, *Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales*, Annuaire français de droit international, vol. 33, 1987, p. 689-718.
[68] J. Sohnle, *L'environnement marin en Europe : de la diversité normative vers un droit commun panrégional*, Annuaire français de droit international, vol. 51, 2005, p. 411-432, spéc. p. 412. Le Professeur Treves faisait, pour sa part, remarquer que les régions ainsi définies pouvaient correspondre soit à ce que la CNUDM désigne comme une mer fermée ou semi-fermée, soit ne s'appliquer qu'à certaines délimitations maritimes ou à certaines délimitations maritimes et terrestres, d'autres encore couvrent plusieurs zones considérées comme des régions par d'autres conventions., V° T. Treves, *L'approche régionale en matière de protection de l'environnement marin*, in La mer et son droit, mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec, Paris, Pedone, 2003, p. 591-610, spéc. p. 594-595.
[69] Sur ces quatorze programmes appartenant au réseau de protection régionale du PNUE, sept d'entre eux ne sont pas gérés directement par le programme.
[70] https://www.unenvironment.org/fr/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/oeuvrer-pour-les-mers-regionales/pourquoi-est-il-important-de (consulté le 29 sept. 2019).

l'environnement marin arctique, groupe de travail du Conseil de l'Arctique. Contrairement aux conventions contraignantes qui encadrent une grande partie des mers régionales, le programme de protection de l'environnement marin arctique ne peut que formuler de simples recommandations.

Par ailleurs, au cœur du système des mers régionales, Jochen Sohnle constate le développement d'un nouveau zonage, le panrégionalisme[71]. Ce dernier viserait plus que les mers régionales, mais moins que l'ensemble des mers régionales. Jochen Sohnle soutient qu'un véritable cadre juridique commun aux mers régionales européennes se serait progressivement développé, notamment par le biais d'une mise en réseaux des différents systèmes régionaux de la zone et d'une harmonisation matérielle progressive[72]. L'UE serait d'ailleurs à l'origine de cette pollinisation matérielle. Partie à toutes les conventions régionales de l'ensemble des mers européennes, elle tenterait *« au sein des institutions des mers régionales, d'aboutir à une réglementation qui soit plus ou moins conforme, voire identique, au droit communautaire.[73] »*

Quoi qu'il en soit, le choix de l'approche régionale est fait lorsque l'approche universelle n'est pas la plus à même de poursuivre les objectifs visés.

2. La région en droit international

Que ce soit en droit international général ou en droit international de la mer, l'hétérogénéité des formes prises par la régionalisation implique une définition presque épurée de la région. Andrew Hurrel souligne la difficulté de cerner cette notion, car *« il n'y a pas de régions naturelles et la définition de la région et les indicateurs de 'régionnalité' varient en fonction du problème ou de la question étudiée[74] ».* Pour Catherine Roche, une région est caractérisée par *« l'homogénéité dans un domaine suffisamment important pour être pris en compte[75]».* Trop vague, on lui préfèrera la définition du Professeur Virally pour qui la région vise *« un groupe limité d'États qui définissent leurs intérêts communs non seulement par la convergence de leurs aspirations et de leurs objectifs*

[71] J. Sohnle*, L'environnement marin en Europe : de la diversité normative vers un droit commun panrégional*, *op. cit.*
[72] *Ibid.*, p. 419-420.
[73] *Ibid.*, p. 420.
[74] Traduction par nos soins de *« there are no natural regions and definition of region and indicators of « regionness » vary according to the particular problem or question under investigation. »* V° A. Hurrel, *Regionalism in theoretical perspectives,* in L. Fawcett, A. Hurrel (éd.), *Regionalism in world politics : regional organization and international order,* Oxford University Press, 1995, 356 p., p. 37-73, spec. p. 38.
[75] C. Roche, *Le régionalisme et le droit de la mer*, A. Piquemal (dir.), thèse, droit, Université de Nice-Sofia-Antipolis, 1993, 420 p., spéc. p.8.

propres[76]*».* Cette idée de convergence créant une solidarité réelle ou de fait entre un groupe d'États traduit mieux, à notre sens, l'essence de la région. L'aspect géographique y est presque entièrement gommé sauf à considérer que définir la région revient à définir un espace particulier occupé par les relations entre un groupe d'États. Mais l'image de la vocation spatiale de la région disparait presque complètement lorsque la doctrine admet qu'un accord, pour être considéré comme régional, n'a pas à remplir le critère de contigüité géographique[77]. L'espace d'une région peut donc être fractionné. Partisane d'une définition plus consensuelle, Kiara Neri, propose comme définition de la région en droit international celle d' *« un espace composé d'un nombre limité d'États, liés entre eux par une contigüité géographique ou par un intérêt commun*[78]*. »* Elle ajoute que ce groupe doit par ailleurs être lié soit par des instruments juridiques soit par des institutions qui leur sont propres[79]. À notre sens, cette dernière exigence n'est pas un critère constitutif de la région, mais plutôt un critère révélateur de l'intensité de la coopération au sein de ladite région. Cette intensité est variable, allant de l'établissement de règles communes à la création d'institutions particulières. Lorsque la région est dotée d'une organisation pour gérer la mise en œuvre des objectifs communs, cette organisation peut alors prendre la forme soit d'une « simple coordination » soit d'une « coopération plus poussée ». Cette catégorisation rejoint la distinction classique faite par la doctrine entre les organisations de coopération et les organisations d'intégration[80].

On retiendra donc comme définition de la région celle *« d'un espace composé d'un nombre limité d'États »* liés par *« la convergence de leurs aspirations »* du fait de leur *« contigüité géographique »* et/ou d'intérêts communs.

Par ailleurs, Kiara Neri s'est appliquée à fournir une définition précise de ce qu'il faut entendre par sous-région. Si la sous-région répond à la définition de la région en droit international, elle est une *« forme de région »,* elle doit en sus répondre à trois critères cumulatifs : *« proximité géographique », « imbrication »* avec une région plus étendue et *« caractère fermé*[81]*. »* Elle explique ensuite que le critère de la proximité géographique signifie que la sous-région est une régionalisation géographique. De ce critère découle celui de l'imbrication, la sous-région *« suppose*

---

[76] M. Virally*, Les relations entre organisations régionales et organisations universelles, in Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Colloque de Bordeaux de la SFDI (1976), Paris, Pédone, 1977, 358 p., p.147-165, spéc. p.148.
[77] A. M. Smolinska, *Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme*, *op. cit.*, p. 26-27 ; A. Pellet, M. Forteau, *La Charte des Nations unies – Commentaire article par article*, 3e édition, Economica, 3729 p., spéc. p. 1367-1402.
[78] K. Neri, *La sous-régionalisation*, in. S. Doumbé-billé (coord.), *Régionalisation du droit international public*, *op. cit.*, p. 209-240, spéc. p. 218.
[79] *Ibid.*
[80] P-M Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, Dalloz, 13e éd., 2016, 920 p., spéc. p. 167.
[81] K. Neri*, La sous-régionalisation*, in. S. Doumbé-billé (coord.), *Régionalisation du droit international public*, *op. cit.*, p. 214.

l'existence d'une région plus vaste », peu importe son étendue[82]. La région et la sous-région sont interdépendantes. Enfin, la sous-régionalisation doit avoir un caractère fermé autrement dit elle n'a pas *« vocation à inclure tous les États de la région[83] ».* Le développement des organisations sous-régionales tiendrait à l'efficacité de l'action exercée à cette échelle, leur taille réduite faciliterait notamment le consensus de ses membres. Cependant, Neri met en garde contre la multiplication et l' *« éparpillement »* de ces organisations dans une même région[84]. Plus les organisations sous-régionales sont nombreuses plus elles risquent de voir leurs compétences se chevaucher, avec pour résultat la naissance d'une concurrence largement contreproductive entre elles. Elle préconise finalement l'utilisation du principe de subsidiarité : ainsi, *« entre les niveaux sous-régional, régional et universel, devrait agir celui qui est le mieux à même de réaliser les objectifs recherchés[85]. »*

Ce détour obligatoire par les définitions de la régionalisation et de la région nous permet maintenant d'envisager la définition de l'espace qui nous concerne : la région Arctique.

B. Une définition incertaine de la région arctique

L'Arctique vient du grec *arktos*, l'ours, et fait référence à la situation de l'étoile Polaire par rapport aux constellations de la Grande et de la Petite Ourse[86]. La dénomination « Arctique » renvoie à la fois à la région Arctique, partie terrestre et maritime, et à l'océan Arctique. Avec 14 056 millions de km², l'océan Arctique est le plus petit des cinq océans du globe[87].

Les définitions de la région Arctique varient au gré des disciplines qui s'y intéressent. Les définitions scientifiques délimitent l'Arctique en fonction de divers critères, qui la latitude 66° 33' Nord correspondant au cercle arctique, qui le tracé des arbres ou la limite des 10°Celsius de

[82] *Ibid.*, p. 215.
[83] *Ibid.*, p. 216.
[84] *Ibid.*, p. 231.
[85] *Ibid.*, p. 340.
[86] https://www.cnrtl.fr/definition/arctique (consulté le 9 oct. 2019).
[87] J-P Quéneudec, *Introduction*, in M. Foucher (dir.), *L'Arctique – La nouvelle frontière*, CNRS éditions, coll. Biblis, 2014, 178 p., p. 15-18.

moyenne en juillet (critère de la température), qui la température et la salinité des eaux (les eaux arctiques sont froides et peu salées) ou la présence de permafrost[88].

Plus spécifiquement, les écologistes emploient les termes de « high Arctic », « low Arctic » ou encore « sub-Arctic » pour définir la région. La différence de température est le critère premier pour distinguer le low Arctic et le sub-Arctic. Cette différence de température est matérialisée par la ligne tracée par les arbres, les forêts boréales (arbres pouvant atteindre les 2-3 mètres de haut) poussent dans le sub-Arctic alors que la température est trop basse (moins de 10°C au mois le plus chaud de l'année) dans le low Arctic pour abriter ce type de végétation[89]. Le critère de la végétation[90] distingue le low Arctic du High Arctic. Seuls des plantes basses, herbe, mousse, lichen peuvent pousser dans le High Arctic, et encore, pas toujours de manière continue.

Pour leur part, les géographes mêlent à la fois des critères naturels et des critères humains comme le fait l'AMAP, groupe de travail du Conseil de l'Arctique, en intégrant à sa définition *« des éléments du cercle polaire arctique, les frontières politiques, la végétation, les limites du pergélisol et les principales caractéristiques océanographiques*[91]*. »*

Ces définitions ne sont ni universelles, elles varient en fonction de la discipline envisagée, ni définitives, elles sont amenées à évoluer avec le réchauffement climatique qui impacte les facteurs naturels utilisés comme référence. Par ailleurs, l'Arctique fait aussi l'objet de définitions juridiques et politiques.

Les définitions juridiques de l'Arctique prennent corps avec les limitations administratives des territoires arctiques des États de la région qui correspondent à ce qui est communément appelé « arctique Russe », « arctique Canadien »…[92] Selon le droit international de la mer, et plus particulièrement l'article 123 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, l'océan

[88] F. Lassere (dir.), *Passages et mers arctiques – Géopolitique d'une région en mutation*, *op. cit.*, spéc. introduction, p. 6. ; AMAP, Assessment Report, Arctic Pollution Issues, Chapter 2 Physical/geographical characteristics of the Arctic, Oslo, 1998, 859 p., spéc. p. 10.

[89] AMAP, Assessment Report, Arctic Pollution Issues, Chapter 2 Physical/geographical characteristics of the Arctic, Oslo, 1998, 859 p., spéc. p. 10.

[90] La différence de température entre le low arctic et le high arctic n'est pas assez grande pour expliquer à elle seule les variations au niveau de la végétation.

[91] F. Lassere (dir.), *Passages et mers arctiques – Géopolitique d'une région en mutation*, *op. cit.*, introduction, p. 6. Définition de la région Arctique par l'AMAP : *« La région couverte par l'AMAP est donc essentiellement constituée des zones terrestres et marines au nord du cercle polaire arctique (66 ° 32'N) et au nord de 62 ° N en Asie et 60 ° N en Amérique du Nord, modifiée pour inclure les zones marines au nord de la chaîne des Aléoutiennes, dans la baie d'Hudson et dans certaines parties de l'océan Atlantique Nord, y compris la mer du Labrador. »* V° AMAP, Assessment Report, Arctic Pollution Issues, *op. cit.*, p. 10.

[92] F. Costadau, *La mer de Barents – Un nouvel enjeux géostratégique*, L'Harmattan, 2011, 156, spéc. p.12.

Arctique peut également être défini comme une mer semi-fermée[93]. À ce titre, la CNUDM invite les États riverains d'une mer fermée ou semi-fermée à coopérer entre eux à la protection du milieu marin, à la gestion, la conservation, l'exploitation des ressources biologiques de la mer ou à coordonner ou mener de conserve des programmes de recherche scientifique.

Les définitions politiques de l'Arctique renvoient à la définition de la région comme un *« espace composé d'un nombre limité d'États »* liés par *« la convergence de leurs aspirations »* du fait de leur *« contigüité géographique »* et/ou d'intérêts communs. Le Conseil de l'Arctique exerce son activité dans une zone géographique non spécifiée dans sa déclaration constitutive, mais qui correspond peu ou prou à la zone située au-dessus du cercle polaire. L'Arctique correspondrait donc aux territoires des huit États membres situés dans cette zone. Ces États ont organisé entre eux une coopération autour *« des problèmes communs de l'Arctique »* et ciblant plus particulièrement les *« problèmes de développement soutenu et de protection de l'environnement arctique[94] ».* Ils sont donc à la fois liés par une contigüité géographique et des intérêts communs. Ce Conseil permet d'identifier et de distinguer les acteurs arctiques des acteurs non-arctiques, lesquels pourront, au vu de leur intérêt pour la région, se voir attribuer le statut d'observateur.

Par ailleurs, la région Arctique a vu fleurir les exemples de sous-régionalisation correspondant à certaines zones de la région mère. Autour de l'océan arctique, la coopération déjà évoquée des cinq États riverains a pris le nom de « Arctic 5 ». Cette coopération ne repose sur aucune institution permanente et fonctionne au gré de rencontres ad hoc des États riverains. La première réunion formelle de cette coopération en 2008 fut couronnée par la retentissante Déclaration d'Ilulissat[95]. L'Arctic 5 fut critiquée, entre autres, pour la concurrence faite à l'action du Conseil de l'Arctique et aux risques de tensions pouvant en résulter. On craignait que ces États adoptent des positions communes en amont des réunions du forum, rendant ainsi stérile la coopération globale. Cependant, l'initiative de ces États pour négocier un accord autour de la pêche non réglementée dans l'océan arctique central et, surtout, l'ouverture de ces négociations aux autres États arctiques ainsi qu'à des États non arctique, nuance quelque peu les premières critiques[96].

[93] J-P. Beurier, *Arctique et droit international*, Le Droit maritime français, n°699, 1 janv. 2009, 7 p., spéc. p. 6. E. J. Molenaar, A. G. Oude Elferink, D. R. Rothwell, *The regional implementation of the law of the sea and the polar region*, in J. Molenaar, A. G. Oude Elferink, D. R. Rothwell, *The law of the sea and the polar regions : interactions between global and regional régimes*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, 432 p., p. 1-16, spéc. p. 9-12.
[94] Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique du 19 septembre 1996, Ottawa, Canada, (35) ILM 1996, p. 1382.
[95] Déclaration d'Ilulissat, Conférence sur l'océan Arctique, 28 mai 2008, Ilulissat, Groenland.
[96] Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic ocean, Ilulissat, Greenland, signé le 3 oct. 2018, en attente d'une entrée en vigueur.

Une autre sous-région, l'Arctique européen, se distingue par les nombreuses coopérations qui s'y sont développées. Cet Arctique européen est désigné de multiples manières. On rencontre par exemple les appellations synonymes de région euro-arctique ou de région de Barents qui recouvre les territoires des *« comtés de Laponie en Finlande, les comtés de Finnmark, Troms et Nordland en Norvège, les comtés de Mourmansk et d'Archangel en Russie et le comté de Norrbotten en Suède.*[97] *»* Ces territoires correspondent en réalité à l'aire géographique de compétence du Conseil euro-arctique de Barents[98]. L'Arctique européen peut aussi renvoyer à la région fonctionnelle du Conseil nordique des ministres, appelée « région nordique ». Cette zone comprend les régions nordiques de la Fennoscandie (Finlande, Suède, Norvège) ainsi que celles de l'Islande et du Danemark (Groenland, Iles Féroé, Aland)[99]. La seule Fennoscandie est pour sa part souvent appelée région arctique européenne[100].

Cette thèse privilégie une définition émanant de l'Agence européenne pour l'environnement qui distingue l'Arctique circumpolaire de l'Arctique européen. L'Arctique circumpolaire vise « l'océan Arctique, les mers sous-régionales et les zones terrestres identifiées comme arctiques par les huit États arctiques », et l'Arctique européen comprend *« la zone entre le Groenland à l'ouest et les montagnes de l'Oural en Russie à l'est* [101]*».* On ajoutera à cette définition, celle de la région Arctique européenne qui vise les territoires arctiques de la Fennoscandie, et la région arctique de l'Union européenne qui est formée des territoires arctiques de la Finlande et de la Suède.

SECTION 2 LE POSITIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA REGION ARCTIQUE

Vis-à-vis de la région Arctique, l'Union européenne occupe une position particulière. Elle n'est ni un acteur purement arctique ni un acteur totalement extérieur à cette région. En effet, l'Union européenne compte parmi ses États membres un État riverain de l'océan Arctique, le Danemark avec le Groenland (sorti de l'Union européenne en 1985 pour devenir un pays et

[97] Déclaration relative à la coopération dans la région euro-arctique de Barents, conférence des ministres des affaires étrangères, Kirkinees, 11 janv. 1993.
[98] Le Conseil euro-arctique de Barents compte parmi ses membres le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie et la Commission européenne. Le Conseil s'est cependant réservé le droit d'admettre à l'avenir d'autres comtés.
[99] Traité de coopération entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Suède, la Norvège, Helsinki, signature le 23 mars 1962, entrée en vigueur le 1 juil. 1963. V° https://www.norden.org/en/nordic-council-ministers (consulté le 9 oct. 2019).
[100] http://www.nspa-network.eu/ (consulté le 10 oct. 2019).
[101] Agence européenne pour l'environnement, The Arctic environment European perspectives on a changing Arctic, n°7, Office des publications de l'Union européenne, 2017, 96 p., spéc. p. 5.

territoire autonome), et deux États membres de la région arctique européenne, la Suède et la Finlande. De plus, elle entretient des liens très forts avec deux États de l'Espace Economique Européen, la Norvège, État riverain de l'océan Arctique, et l'Islande, État de l'Arctique européen. Par conséquent, l'Union européenne n'a pas à proprement parler d'ouverture maritime sur l'océan Arctique. Mais une partie de son territoire se situe aux abords de cet océan. En revanche, elle est indubitablement un acteur de la région arctique européenne. En cela, l'Union européenne se trouve dans une situation intermédiaire à l'égard de la région Arctique, à la fois acteur arctique et acteur extérieur à l'Arctique. Il faut donc chercher de quelle manière l'Arctique s'insère dans l'organisation de l'espace interne et externe de l'UE **(§1)** avant de relever les manifestations de son intérêt à l'égard de la région **(§2)** et les moyens dont elle dispose pour satisfaire ses ambitions **(§3)**.

§1L'APPREHENSION DES TERRITOIRES PAR L'UNION EUROPEENNE : LA PLACE DE L'ARCTIQUE

En cas de nécessité, l'UE peut recourir au « zonage » comme moyen d'organisation de son espace. Elle a recours à ce moyen lorsqu'il lui permet d'agir de manière plus efficace dans un domaine. Ce procédé fut utilisé aussi bien au sein de son propre territoire qu'à l'extérieur. La situation particulière de l'UE à l'égard de la région Arctique invite à déterminer la manière dont cette région est perçue du point de vue de l'organisation de l'espace interne **(A),** d'une part, et de l'organisation de l'espace externe, d'autre part (**B)**.

A. La place de l'Arctique dans la gestion de l'espace interne de l'Union européenne

Plusieurs zonages de type « régional » ont été établis dans l'Union européenne.

La forme régionale la plus connue est celle conçue par la politique régionale de l'UE. Cette politique est tournée vers la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE, et promeut le développement des régions européennes, régions définies selon le découpage national de chaque État membre. Elle vise à *« promouvoir le développement harmonieux de l'ensemble de l'Union »* et à réduire l'écart entre les développements des différentes régions[102]. Le traité sur l'Union

[102] Article 174 al. 1. TFUE.

européenne précise qu'une attention particulière est notamment conférée *« aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population […]*[103]*. »* Les régions les plus septentrionales à très faible densité de population sont au nombre de 11 et partagent des défis similaires liés à leur qualité de région Arctique, à leur faible densité de population, à leur isolement, à leur dépendance aux matières premières et à leur société vieillissante, déclinante et dominée par les hommes[104]. Les handicaps naturels et démographiques dont souffrent ces régions leur permettent d'avoir accès à une aide financière supplémentaire en provenance des différents fonds structurels et d'investissement de l'Union européenne[105].

Les régions les plus nordiques bénéficient notamment de l'aide du fonds européen de développement régional (FEDER). La nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) est le *« système hiérarchique de découpage du territoire économique de l'UE »* utilisé par la politique régionale pour définir les régions qui peuvent bénéficier de l'aide de ses fonds structurels[106]. Ces régions peuvent être qualifiées de *« régions de planification*[107] *».* La région NUTS 1 correspond aux grandes régions socio-économiques. La région NUTS 2 correspond *« aux régions de base pour l'application des politiques régionales* [108]*».* La région NUTS 3 vise les *« petites régions pour des diagnostics particuliers*[109] *».*

Les régions appartenant à la région arctique européenne sont appréhendées par cette nomenclature. En Suède, les régions septentrionales correspondent à deux régions de niveau NUTS 2. D'une part, la région de Norrland du Nord constituée de deux régions de niveau NUTS 3, le comté de Norrbotten et le comté de Västerbotten. D'autre part, la région de Norrland du Centre composée de deux régions de niveau NUTS 3, le comté de Västernorrland et le comté de Jämtland.

---

[103] Article 174 al. 3 TFUE.
[104] F-O Seys, *Des régions territoriales aux régions fonctionnelles, une proposition de classification des régions de l'Union Européenne*, Belgeo - Revue belge de géographie, Issue 2, 24 mai 2019, http://journals.openedition.org/belgeo/33263 (consulté le 6 oct. 2019).
[105] Décision d'exécution (UE) n°2014/190 de la Commission européenne établissant la ventilation annuelle par État membre des ressources globales pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» et de l'objectif «Coopération territoriale européenne» , la ventilation annuelle par État membre des ressources de la dotation spécifique allouée à l'initiative pour l'emploi des jeunes, accompagnée de la liste des régions éligibles, ainsi que les montants à transférer de la dotation de chaque État membre bénéficiaire du Fonds de cohésion et des Fonds structurels au mécanisme pour l'interconnexion en Europe et à l'aide aux plus démunis pour la période 2014-2020 [notifiée sous le numéro C(2014) 2082] du 3 avril 2014, JOUE L 104 du 8 avril 2014, p. 13-42, spéc. annexe IX, p. 30 ; OCDE Territorial reviews, Northern sparsely populated areas, Paris, OECD Publishing, 2017, https://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en, 228 p., spéc. p. 19.
[106] https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/what/glossary/n/nuts/ (consulté le 10 oct. 2019).
[107] *Ibid.*
[108] *Ibid.*
[109] *Ibid.*

En Finlande, les régions septentrionales correspondent à une seule région de niveau NUTS 2, la région de la Finlande du Nord et de l'Est qui compte sept régions de niveau NUTS 3, la Laponie, l'Ostrobotnie du Nord, l'Ostrobotnie du Centre, la Cajanie, Carélie du Nord, la Savonie du Nord et la Savonie du Sud. Dans la région arctique européenne, les régions septentrionales à faible densité de population se sont regroupées pour former un réseau. Ce réseau appelé en anglais le Northern Sparsely Populated Area compte en plus 11 régions les plus septentrionales de l'UE, trois autres régions appartenant au Nord de la Norvège[110]. L'ensemble formé par ce réseau correspond à la région arctique européenne.

La politique environnementale de l'UE a, elle aussi, procédé à un zonage par région pour exercer son action dans le domaine de la protection de la biodiversité, et en particulier la protection des habitats et des espèces de la faune et de la flore sauvages. En cela, la directive « habitats » de 1992 a permis de créer le réseau Natura 2000 au sein duquel sont désignés, d'après certains critères, des sites d'intérêt communautaire présents dans les neuf régions biogéographiques du territoire de l'UE : Alpine, Atlantique, Boréale, Continentale, Macaronésienne, Méditerranéenne, Pannonique, Steppique, Littoraux de la mer Noire[111]. Il ne faut pas se laisser abuser par la dénomination « région biogéographique » qui malgré des similarités avec la définition écologique s'en distingue. Pour le zoologiste Miklos Dezso Ferenc Udvardy, les régions biogéographiques (empire biogéographique en français) correspondent aux sept sous-continents qui sont eux-mêmes divisés en provinces biogéographiques[112]. Cette notion de province biogéographique correspondrait davantage à la région biogéographique, sans pour autant correspondre au découpage choisi par l'UE, telle qu'elle apparait dans la politique environnementale de l'Union européenne, et en particulier dans la directive (CEE) 92/43, dite « habitats[113] ». Ainsi, selon le dictionnaire de la protection de la nature, le zonage régional opéré par la directive « habitats » se baserait sur des *« caractéristiques écologiques homogènes et communes »* comme *« l'existence d'espèces particulières et spécifiques à une zone biogéographique, conditions climatiques et/ou géomorphologiques particulières au regard des autres régions, histoire post glaciaire distincte.[114] »* Sur ces critères, les frontières de la région boréale ont par exemple été fixées à *« certaines parties du territoire UE de la Finlande et de*

[110] http://www.nspa-network.eu/ (consulté le 10 oct. 2019).
[111] Directive (CEE) n°92/43 du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du 21 mai 1992, JOCE L 206 du 22 juil. 1992, p. 7-50, article 1 pt. c) iii).
[112] Miklos D. F. Udvardy, *A classification of the biogeographical provinces of the world*, IUCN occasional paper n°18, 1975, 49 p., spec. p. 7.
[113] Directive (CEE) n°92/43 du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du 21 mai 1992, JOCE L 206 du 22 juil. 1992, p. 7-50.
[114] F. Bioret, R. Estève, A. Sturbois, *Dictionnaire de la protection de la nature*, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 395

la Suède ainsi que les territoires UE de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie[115]*.»* Au niveau climatique, cette région biogéographique boréale correspondrait à une zone intermédiaire entre le climat tempéré et le climat arctique[116].

L'Union européenne a identifié ses régions arctiques autant du point de vue de sa politique régionale que de sa politique environnementale. Il faut maintenant envisager l'insertion de l'Arctique dans la gestion de l'UE de son espace extérieur.

B. La place de l'Arctique dans la gestion de l'espace extérieur de l'Union européenne

L'article 3, des dispositions communes de l'Union du Traité sur l'Union européenne (TUE), énonce les objectifs généraux de l'Union. Le cinquième paragraphe de cet article évoque les objectifs de l'Union dans le cadre de ses relations avec le reste du monde. Toujours dans les dispositions communes, l'article 8 TUE ajoute des objectifs spécifiques à son action extérieure à l'égard de son voisinage. Aussi, peut-on lire ces deux articles comme opérant une distinction entre le voisinage et le reste du monde. Cette distinction repose sur une différence de traitement entre ces deux zones. L'Union doit développer des relations qualifiées de *« privilégiées »* avec son voisinage alors qu'une telle qualification n'existe pas concernant ses relations avec le reste du monde[117].

Dans les textes de l'Union européenne, on rencontre la notion de voisinage déclinée sous ses différentes formes, *« voisines », « voisins », « voisin »* ou encore *« voisinage »* au singulier ou au pluriel. Utilisé pour la première fois lors du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, le terme *« voisin »* y désigne les pays géographiquement proches de l'UE[118]. Cette notion émerge en prévision du cinquième élargissement de 2004 qui devait redessiner les frontières intérieures et extérieures de l'UE. Dans sa communication *« l'Europe élargie »* de 2003, la

[115] « Conformément à la carte biogéographique approuvée le 20 avril 2005 par le comité institué par l'article 20 de la directive (CEE) 92/43, ci-après « comité "habitats" », la région biogéographique boréale, visée à l'article 1, point c) iii), de ladite directive, comprend certaines parties du territoire UE de la Finlande et de la Suède, ainsi que les territoires UE de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie. », Décision d'exécution (UE) n°2019/21 de la Commission arrêtant la douzième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique boréale, 14déc. 2018, JOUE L 7 du 9 janv. 2019, p. 367-521, spéc. p. 367.

[116] J. Demangeot, *La grande forêt boréale*, chap. 14, in J. Demangeot (dir.), *Les milieux « naturels » du globe,* Armand Colin, 2009, 376 p., p. 169-180, spéc. p. 169.

[117] Article 8 TUE.

[118] Conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 déc. 2002, Note de transmission du Conseil de l'Union européenne, 29 janv. 2003, 15917/02, 14 p., spéc. p. 6-7.

Commission préfère la notion plus englobante de *« voisinage »*[119]. Cette communication marque le début de la conception d'une politique européenne de voisinage (PEV) par les institutions européennes. Dès ses origines, la PEV est marquée par une certaine ambigüité quant aux limites de sa couverture géographique. Le voisinage est conçu dans cette première communication comme un cadre commun pour les relations de l'UE avec ses voisins du sud et de l'est, la Russie, les nouveaux États indépendants occidentaux et les pays du sud de la Méditerranée[120]. La seconde communication intitulée *« élaboration d'une politique énergétique pour l'UE élargie, ses voisins et partenaires »* étend la zone géographique de la PEV à l'Europe du Sud-Est[121]. Finalement, le champ d'application géographique de la PEV est stabilisé à partir de la communication de 2004, *« politique européenne de voisinage – Document d'orientation »,* et plusieurs états en sont exclus[122]. Tout d'abord, la Russie refuse de faire partie de la PEV, car elle préfère développer sa coopération au travers de son partenariat autour des quatre espaces communs[123]. Ensuite, sont également exclus de la PEV les États qui sont déjà liés à l'UE au travers d'autres mécanismes de coopération, comme l'Espace Economique Européen (EEE), l'Association européenne de libre-échange (AELE), les micro-Etats (Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin, le Vatican), ainsi que les États qui sont peut-être appelés un jour à faire partie de l'UE tels que les candidats à l'adhésion et les candidats potentiels. En effet, l'un des principes de la PEV est de partager *« tout sauf les institutions »* : les États participants à la PEV n'ont donc, normalement, pas vocation à adhérer à l'UE[124]. Finalement, ce sont seize pays qui sont concernés par la politique européenne de voisinage (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie et Ukraine)[125].

---

[119] Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, L'Europe élargie – voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104, 11 mars 2003, 28 p.

[120] Pour sa part, Romano Prodi, architecte de cette nouvelle perception du voisinage, évoquait dans un de ses discours la possibilité de mettre en place *« une politique plus large de voisinage qui impliquera toutes les régions situées en bordure de l'Union, du Magreb à la Russie. »* Le partage d'une frontière, d' « une bordure », était le critère prévalent à l'inclusion d'un pays dans cette politique de voisinage tant qu'ils appartenaient à la zone partant de l'est au sud de l'UE.

[121] Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur l'élaboration d'une politique énergétique pour l'Union européenne élargie, ses voisins et ses partenaires, COM (2003) 262, 26 mai 2003, 59 p., spéc. p.7.

[122] Communication de la Commission européenne, Politique européenne de voisinage - document d'orientation, COM (2004) 373, 12 mai 2004, 38 p.

[123] Sommet UE-Russie, Feuilles de route pour les quatre espaces communs, Moscou, 10 mai 2005.

[124] Formule utilisée par le Président de la Commission européenne de l'époque, Romano Prodi. V° R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, collection voisinages européen, Bruylant, 2011, 348 p.

[125] Rapport conjoint de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions, Rapport sur la mise en œuvre du réexamen de la politique européenne de voisinage, JOIN (2017) 18, 18 mai 2017, 32 p.

Depuis le traité de Lisbonne, la PEV est inscrite à l'article 8 TUE dont l'objectif est de développer *« avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération*[126]*. »* Cet article vient clore la partie du TUE relative aux dispositions communes à l'ensemble de l'Union européenne[127]. Il semblerait que les rédacteurs du traité aient choisi de donner à la PEV une place particulière. Outre le fait que cette politique dispose de son propre article dans une partie du traité scellant ses dispositions de nature quasi-constitutionnelles, les faire apparaître en dehors des dispositions générales sur l'action extérieure renseigne sur l'importance particulière du voisinage pour l'Union européenne. L'Union reprend ici à son compte l'un des principes généraux du droit international : le bon voisinage[128]. Ce principe émergea en droit international sur la base d'une constatation patente selon laquelle la plupart des conflits émergent entre États partageant une frontière ou entre États géographiquement proches. Même si le bon voisinage est aujourd'hui appliqué dans une dimension plus globale, cette constatation n'est toujours pas invalidée[129]. Le principe de bon voisinage tout comme la politique européenne de voisinage ont pour objectifs la stabilité et la sécurité. Il en découlerait certaines règles et obligations, comme celle d'un devoir de coopération. L'Union européenne affiche dans l'article 8 TUE ses propres règles et fait sienne ce principe du droit international. Mais, alors que le principe de bon voisinage en droit international n'a aucune portée discriminatoire (il s'applique en effet à l'ensemble des États voisins), le bon voisinage tel qu'abordé par l'UE dans sa PEV ne vise qu'une certaine catégorie d'États. En effet, seuls les États n'ayant aucune perspective d'adhésion, mais étant suffisamment proches de sa « zone frontière » peuvent participer à la PEV.

Ainsi, le voisinage de l'UE s'étend au-delà des États bordant l'UE. Plus qu' *« une Europe élargie »,* la PEV semble davantage recouvrir un voisinage élargi. Ce voisinage s'étend au sud et à l'est sans que l'on puisse y voir un mécanisme régional homogène. Si la PEV met en place un cadre commun avec des principes et des objectifs communs, elle est surtout caractérisée par une approche

[126] Article 8§1 TUE.
[127] Ces dispositions communes comprennent, entre autres, les valeurs, les objectifs et principes de l'UE.
[128] Ce principe est notamment inscrit dans le préambule de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, 1883e session, 24 oct. 1970. On y lit : *« rappelant que les peuples des Nations Unies sont déterminés à pratiquer la tolérance et à vivre l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage. »* ; V° I. Pop, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Pedone, 1980, 391 p.
[129] Ce principe a notamment influencé l'élaboration de nouveaux principes du droit international de l'environnement comme le principe du pollueur-payeur. V° M-F Labouz, *Voisinage et bon voisinage en droit international publi*c, in C. Schneider (dir.) *Voisinage et bon voisinage à la croisée des droit interne, international et communautaire*, Les grandes conférences publiques du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble, CEJM/CESICE, 2009, 58 p., p. 12-28, spéc. p. 18.

différenciée de ses différents voisins[130]. La mise en place de plans d'action, conçus conjointement avec chaque État participe davantage d'une démarche bilatérale que multilatérale. De plus, les disparités économiques, politiques, et sociales entre les États composant la PEV permettent difficilement de parler de « voisinage » au singulier[131]. Deux voisinages se distinguent au sein même de cette politique, le voisinage de l'est et celui du sud[132]. Cette remarque est corroborée par les mécanismes de coopération multilatérale et régionale qui se sont développés distinctement dans ces deux voisinages : au sud, les États se réunissent au sein du partenariat euro-méditerranéen, aujourd'hui incorporé dans l'Union pour la Méditerranée tandis qu'à l'est, les États coopèrent au sein du partenariat oriental et de la stratégie pour la mer noire. Cependant, ces initiatives régionales ne se recoupent pas exactement, car certains États non-partenaires de la PEV y participent. Enfin, comme le suggère l'utilisation de l'instrument européen de voisinage, instrument financier par excellence de l'UE à l'égard de ses voisins, la notion de voisinage s'étend au-delà du territoire des seuls bénéficiaires de la PEV[133]. Cet outil est par exemple utilisé pour financer certains projets réalisés dans le nord de l'Europe et la Russie.

En conséquence, la notion de voisinage telle qu'utilisée par l'UE vise un voisinage d'ascendance fonctionnelle plus que géographique. En cela, les documents officiels de l'Union européenne ne se réfèrent jamais à la région arctique comme une région appartenant à son voisinage nordique. Cette abstention s'expliquerait par le fait qu'aucun État arctique n'est visé par la politique européenne de voisinage. Or, concevoir la région arctique comme appartenant à son voisinage serait géographiquement exacte. Juridiquement, une interprétation moins restrictive de l'article 8 TUE irait également dans ce sens. En effet, cet article ne cite pas directement la politique européenne de voisinage, le terme politique n'est même pas évoqué. Il est seulement question des relations privilégiées que l'Union développe *« avec les pays de son voisinage*[134] *».* Selon cette interprétation, certaines parties de la région Arctique appartiendraient au voisinage de l'Union. L'objectif de l'UE à son égard devrait, dès lors, être de développer des relations privilégiées avec les États arctiques voisins en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

---

[130] C. Boutayeb, *Les nouveaux axes de la politique européenne de voisinage face au printemps arabe***,** Revue de l'Union européenne, n°557, avril 2012, p. 270-280, spéc. p. 275.
[131] A. Berramdane*, La politique de voisinage de l'Union européenne*, in C. Schneider (dir.) *Voisinage et bon voisinage à la croisée des droits interne, international et communautaire, op. cit.*, p. 29-52.
[132] La structure même du site officiel dédié à la politique européenne de voisinage est divisée en deux voisinages : le voisinage du sud et le voisinage de l'est. V° https://www.euneighbours.eu/fr/policy (consulté le 10 oct. 2019).
[133] Règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage du 11 mars 2014, JOUE L 77 du 15 mars 2014, p. 27–43.
[134] Article 8 TUE.

L'ambigüité inhérente à la notion de voisinage rend l'identification de l'Arctique en tant qu'espace voisin ou espace du reste du monde plus délicate. Mais cette absence de qualification de l'Arctique n'amoindrit pas l'intérêt que l'UE a pu démontrer à son égard ces dernières années.

§2 LES MANIFESTATIONS DE L'INTERET DE L'UNION EUROPEENNE A L'EGARD DE LA REGION ARCTIQUE

Bien que l'action de l'UE à l'égard de la région Arctique soit plus manifeste ces dernières années, les premières références à cet espace remontent à 1989. À cette époque, des membres du Parlement européen adressèrent une question écrite au Conseil relative à l'état de la couche d'ozone au-dessus de l'Arctique, et une question orale qui avaient pour but de demander des informations sur la politique environnementale de l'URSS à l'égard de l'Arctique[135]. Ces premières manifestations d'intérêt de l'UE portent donc sur l'environnement, le climat et la sécurité. Elles n'ont, cependant, qu'un effet modeste et doivent être considérées comme le résultat d'initiatives individuelles ponctuelles. L'Union porte davantage attention à la région Arctique au moment de l'adhésion en 1995 de la Finlande et Suède. Seulement cet intérêt reste très orienté, il se concentre sur le futur de ses régions les plus au nord, et en particulier sur la protection de leur filière agricole. Son action à l'égard de la région s'amplifie en 1999, lorsque, sous l'impulsion de la Finlande, l'UE lance la dimension septentrionale qui associe l'UE à la Russie, la Norvège et l'Islande[136]. Concrètement, elle prend la forme d'une politique commune aux États parties afin de développer leur coopération dans le domaine économique et dans le domaine du développement durable. Depuis 2006, la dimension septentrionale a fait l'objet d'une redéfinition et la coopération se développe désormais autour de quatre partenariats : le partenariat pour l'environnement, le partenariat sur la santé publique et le bien-être social, le partenariat sur le transport et la logistique et le partenariat sur la culture[137]. Une *« fenêtre arctique »* est ajoutée à cette initiative en 2008, sans

[135] Parlement européen, question écrite n°2616/88 de M. Ernest Glinne au Conseil, État de la couche d'ozone au-dessus de l'Arctique, JOCE C 174 du 10 juil. 1989, p. 42., Parlement européen, question orale n°H-0912-91 de M. Habsburg au Conseil, Débats du Parlement européen, n° 411, p. 241., V° également, A. Maurer, *The arctic region – perspectives from member states and institutions of the European union,* Working paper of the research division EU external relations, FG-02, 2010/04, SWP, German institute for international and security affairs, Berlin, sept. 2010, 18 p., spéc. p. 5.

[136] Communication de la Commission, Une dimension septentrionale pour les politiques de l'UE, COM (1998) 589, 25 nov. 1998, 8 p.

[137] Northern dimension policy framework document, Northern Dimension summit, 24 nov. 2006, Helsinki, Finlande, 8 p.

pour autant faire l'objet d'un développement substantiel par la suite[138]. Aussi, depuis plusieurs années, l'Union européenne s'intéresse de manière plus ou moins lointaine à la région arctique.

À l'instar du reste du monde, l'attention de l'UE à l'égard de l'Arctique s'est accrue en 2007, point de départ de ce qui fut surnommé l'*« Arctic hype »*[139]. Cette année 2007 marque également le début d'une véritable prise de conscience de l'Union européenne à l'égard de la région. C'est dans le contexte d'une communication de la Commission européenne relative à la politique maritime intégrée que sont évoquées les inquiétudes à l'égard des effets du changement climatique sur l'Arctique[140]. À ce stade, la seule action proposée par la Commission européenne fut d'établir un rapport sur les questions stratégiques liées à l'Arctique. Mais, sous l'influence du Conseil et du Parlement européen, la Commission finit par proposer, en 2008, le développement d'une politique arctique de l'Union européenne[141]. Le processus amorcé par la Commission se poursuivit en 2012[142], puis en 2016 avec la présentation d'une politique arctique intégrée de l'Union européenne[143]. L'intérêt de l'Union européenne pour cette région est donc consécutif et proportionnel au développement de l'importance stratégique, économique, social, environnemental et climatique de l'Arctique.

Cet intérêt est en adéquation avec l'objectif affiché de l'UE d'être un acteur international grâce à la promotion, dans ses relations extérieures, de ses valeurs (article 2 TUE : respect dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, état de droit, droits de l'homme, droits des personnes appartenant à des minorités…), de ses intérêts et de sa contribution à la protection de ses citoyens[144]. Dans cette optique, l'Union doit *« s'efforcer de développer des relations, et de construire des partenariats*[145]*»* avec les États tiers, les organisations internationales, les

[138] Progress Report submitted to the Second Ministerial meeting of the Renewed Northern Dimension Policy, Oslo, 2 Nov. 2010, 18 p., spéc. p.12.
[139] Cette expression créée par la doctrine fait référence à l'intérêt médiatique dont l'Arctique fait l'objet en 2007. V° A. Stepien, T. Koivurova, *The making of a coherent Arctic policy for the European Union : Anxieties, contradictions and possible future pathways*, in A. Stepien, T. Koivurova, P. Kankaanpaa (dir.*), The changing Arctic and the European Union – A book based on the report « Strategic assessment of development of the Arctic : assessment conducted for the European Union*, Brill Nijhoff, 2016, 335 p., chap. 1, p. 25.
[140] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, COM (2007) 575, 10 oct. 2007, 17 p.
[141] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Union européenne et la région arctique, COM (2008) 763, 20 nov. 2008, 13 p.
[142] Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Élaboration d'une politique de l'UE pour la région de l'Arctique : progrès réalisés depuis 2008 et prochaines étapes, JOIN (2012) 19, 26 juin 2012, 19 p.
[143] Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Une politique arctique intégrée de l'Union européenne, JOIN (2016) 21, 27 avr. 2016, 19 p.
[144] Article 3§5 TUE.
[145] Article 21§1 al. 2 TUE.

organisations régionales ou mondiales tout en favorisant des solutions multilatérales aux problèmes communs. L'ambition de l'UE à l'extérieur est précisée dans la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité commune de 2016[146]. Par son action extérieure, l'Union souhaite devenir plus *« forte »* afin de pouvoir *« apporter des changements positifs [...] dans le monde*[147]*. »* Il y a donc bien une volonté pour l'UE de s'impliquer de manière *« responsable »* là où ses intérêts l'appellent. Si les valeurs de l'UE sont immuables, ses intérêts varient en fonction du domaine, de la zone visée, et plus largement du contexte géopolitique.

Il est possible d'identifier plusieurs types d'intérêts de l'Union européenne en Arctique **(A).** Seulement, la variété de ces intérêts accroît le risque de leur confrontation. Il en résulte que l'Union européenne va devoir parvenir à les concilier **(B).**

A. Les divers intérêts de l'Union européenne en Arctique

L'Union européenne possède un certain nombre d'intérêts, de nature variée, dans la région arctique.

Tout d'abord, l'Union a un intérêt géopolitique et stratégique à renforcer son implantation politique dans une région à laquelle appartiennent plusieurs de ses États membres, qui participent, avec d'autres institutions de l'Union, aux différentes enceintes de coopération de la région arctique. Dans le principal forum inter-étatique de coopération, le Conseil de l'Arctique, le Danemark, la Finlande et la Suède ont le statut de membre permanent tandis que la France, l'Allemagne, l'Italie, la Pologne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont le statut d'observateur. L'Union a également acquis le statut d'observateur depuis le sommet de Kiruna en 2013. Toutefois, la mise en œuvre de ce dernier n'est toujours pas acquise : l'Union européenne est aujourd'hui considérée comme un observateur « de facto » du Conseil de l'Arctique[148]. La Commission européenne est également partie au Conseil euro-arctique de Barents depuis 1993 et au Conseil des États de la mer Baltique. Pour sa part, le Parlement européen participe à la Conférence des parlementaires de la région arctique et au Comité permanent des parlementaires de la région arctique. En sus, le Danemark, la Finlande et la Suède font partie du Conseil nordique des ministres.

---

[146] Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne - Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, Conseil des affaires étrangères, 3492e session, 17 oct. 3016, 13201/16 CFSP/PESC 813 CSDP/PSDC 571, 42 p.
[147] *Ibid.*, p. 9.
[148] Kiruna Declaration, Arctic council secretariat, Kiruna, Suède, 15 mai 2013, 9 p., spéc. p. 8.

L'intérêt géopolitique de l'Union européenne pour la région arctique tient également à des velléités de maintenir la paix dans ses régions septentrionales et à sa frontière. D'après la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité commune, l'UE a *« un intérêt stratégique à [ce que] l'Arctique reste une région où les tensions sont faibles*[149]*. »* Cet objectif doit notamment être poursuivi au moyen d'une *« coopération concrète avec les États Arctiques, les institutions, les populations autochtones, les communautés locales* [150]*».* La volonté d'assurer la sécurité dans la région Arctique était déjà présente dans le rapport Solana de 2008 qui fait le lien entre changement climatique et sécurité[151]. Cet intérêt était étroitement lié à celui de diversifier les sources d'approvisionnement énergétique et aux menaces et tensions qui peuvent résulter de cette course aux ressources. On l'a vu plus haut, l'Arctique est potentiellement une zone riche en ressources vivantes, et non-vivantes. La course aux ressources a déjà commencé et les États tout comme l'Union européenne tentent déjà de se positionner.

L'Union européenne a par voie de conséquence également des intérêts sociaux économiques et commerciaux. Par exemple, l'ouverture des passages du Nord-Ouest et du Nord-Est l'été, et la réduction des distances qu'il en découle, bénéficierait principalement aux États situés au nord de l'hémisphère nord. De plus, les ressources halieutiques encore disponibles dans cette région et l'attraction des stocks migratoires vers les eaux arctiques, dont la température augmente progressivement, pourraient intéresser les flottes de pêche européenne. Il ne faut pas non plus oublier les ressources non vivantes, que ce soient les hydrocarbures ou les minerais (terres rares, uranium, diamant), qui attirent déjà l'attention d'entreprises européennes. Enfin, il faut prendre en considération le fait que toutes ressources vivantes ou non vivantes exploitées en Arctique s'écouleront très probablement, et en quantité considérable, sur le plus grand marché à proximité de l'Arctique, le marché européen.

Enfin, l'Union a démontré d'un solide intérêt scientifique pour la région à travers les multiples programmes scientifiques qu'elle finance. Elle est en cela l'un des principaux contributeurs financiers de la science arctique, avec un budget de 70 millions d'euros pour la période 2018-2020[152]. Par ailleurs, en raison de son engagement international sur les questions environnementales et sur la lutte contre le changement climatique, en application des dernières

[149] Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 31.
[150] *Ibid.*
[151] Rapport du Haut représentant et de la Commission à l'attention du Conseil européen, Changements climatiques et sécurité internationale, 14 mars 2008, 11 p.
[152] Commission européenne, Direction générale de la recherche et de l'innovation, Arctic research and innovation - Understanding the changes, responding to the challenge, Office des publications de l'Union européenne, oct. 2018, 24 p.

recommandations du GIEC, l'Union a tout intérêt à s'impliquer dans ces domaines. Son intérêt et sa responsabilité sont d'autant plus forts en raison de sa situation géographique. En effet, une pollution sur le territoire de l'UE, hors territoire arctique, est susceptible d'impacter ses propres territoires arctiques, mais également les territoires arctiques extérieurs à l'Union. L'Union doit donc prendre en compte à la fois les dangers liés aux activités humaines internes à la région arctique qu'aux activités humaines externes.

Dès lors, l'Union européenne doit trouver un équilibre entre ses ambitions économiques, sociales et environnementales en Arctique.

B. La difficile conciliation des intérêts de l'Union européenne en Arctique

La recherche d'un tel équilibre fait partie des exigences juridiques de contribution au développement durable telles qu'inscrites dans le traité de Lisbonne[153]. Selon le principe d'intégration inscrit à l'article 11 TFUE, *« les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable*[154]*. »* Le développement durable implique une évaluation des effets économiques, sociaux et environnementaux de chaque action. L'action doit garantir un équilibre entre ces trois piliers afin de répondre aux besoins des générations présentes sans empiéter sur les besoins des générations futures. Or, l'apparition du concept de développement durable en droit correspond à la prise de conscience des effets néfastes des activités humaines sur l'environnement. Le pilier environnemental est par conséquent central dans la logique de développement durable. De cette manière, le développement durable serait un objectif global et transversal auquel on aurait ajouté un moyen, l'intégration des exigences environnementales dans toutes les politiques et actions de l'UE[155]. L'importance de ce moyen est révélée par l'insertion dans le droit primaire à l'article 11 TFUE d'une clause spéciale rendant obligatoire cette intégration des exigences environnementales dans toutes les politiques et actions de l'UE. Dans la logique d'un développement durable, le pilier environnemental ne peut éclipser les deux autres piliers, mais il

[153] Article 11 TFUE.
[154] *Ibid.*
[155] G. M. Duran, E. Morgera, *Environmental integration in the EU's external relations- beyond multilateral dimensions,* Hart Publishing, Modern Studies in European Law n°29, Oxford and Portland, Oregon, 2012, 380 p., spec. p. 39.

semble incontestable que par essence l'environnement doive recevoir une attention toute particulière[156].

À cet égard, il peut être intéressant de considérer la logique de la politique environnementale de l'Union européenne qui retient, aux côtés du critère de l'équilibre entre les piliers économique, social et environnemental, celui du *« respect des particularités régionales et locales [157]».* Ce critère est susceptible d'orienter la mise en œuvre de l'objectif de développement durable lorsqu'elle agit en Arctique, d'autant que les écosystèmes de cette région sont particulièrement fragiles et réceptifs aux effets du changement climatique. Celui-ci a eu pour conséquence de mettre en valeur certaines ressources. Or, la conduite d'activités économiques dans cette zone va contribuer à accroître le réchauffement et la fonte des glaces, permettant un accès encore plus aisé aux ressources. Cette réaction en chaîne est appelée le « paradoxe Arctique[158] ». Ce phénomène peut être considéré comme une particularité régionale à l'Arctique. En vertu de cette particularité, il échoit aux acteurs intervenant en Arctique de procéder à un ajustement délicat entre les exigences de développement économique et social et les exigences en termes de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique. L'une des autres particularités régionales et locales à l'espace arctique est la présence de populations autochtones dont les intérêts et droits doivent être dûment pris en compte.

L'un des défis de l'UE est donc de réussir à préciser, voire concilier, ses intérêts à l'égard de la région Arctique.

§3 « LES MOYENS FONT LA PROPORTION[159] »

Il ressort des diverses manifestations de ces intérêts que l'UE désire être, ou devenir, un acteur arctique. Souvent employée pour questionner le rôle de l'UE en Arctique, l'expression « acteur arctique » mérite quelques précisions[160]. De quel type d'acteur s'agit-il, et à quel Arctique

[156] C. Verdure, *La conciliation des enjeux économiques et environnementaux en droit de l'Union européenne – Analyse appliquée au secteur des déchets*, Paris, LGDJ Lextenso éditions, 2014, 515 p.
[157] Directive (CEE) n°92/43 du Conseil, *op. cit.*, article 2§3.
[158] B. De Botselier, S. López Piqueres, S. Schunz, *Addressing the 'Arctic Paradox': Environmental Policy Integration in the European Union's Emerging Arctic Policy,* EU diplomacy papers, n°3, Collège d'Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, 2018, 38 p.

[159] Les proverbes français, Les proverbes et dictons communs, 1611.
[160] A. Osthagen, *The European Union, an Arctic actor ?,* Journal of Military and Strategic Studies, vol. 15, n°2, 2013, p. 71-92 ; A. Maurer, S. Steinicke, A. Engel, S. Mnich, L. Oberländer, *The EU as an Arctic Actor? Interests and governance challenges*, Report on the 3rd Annual Geopolitics in the High North – 330 GeoNor, Conference and joint

se réfère-t-on ? Dans son sens commun, l'acteur est *« celui qui agit*[161] *»*. Dans le cadre des relations internationales, les acteurs sont *« les entités dont l'action dépasse le cadre des frontières d'un État et qui donc participent activement aux relations et communications traversant les frontières*[162]*. »* L'Union européenne dispose de compétences pour agir en interne, directement sur la région arctique de l'Union européenne. Elle détient, en outre, des compétences au titre de son action extérieure[163] pour mener une action qui dépasse ses frontières jusque dans l'Arctique européen, et au-delà dans l'Arctique circumpolaire[164]. Ces compétences lui permettent d'agir dans un nombre important et varié de domaines susceptibles d'impacter l'Arctique, tout en la mettant en relation avec une pluralité d'acteurs à des niveaux multiples et dans des dimensions différentes. Sur la base de ces définitions, l'Union européenne serait un acteur de la région arctique de l'Union européenne, de la région de l'Arctique européen et de la région de l'Arctique circumpolaire. Or, la définition de l'acteur dans les relations internationales dépasse le simple fait d'agir. L'acteur peut également être défini en fonction de sa *« capacité d'infléchir le comportement de ses partenaires*[165]*. »* En l'occurrence, se référer à l'Union européenne en tant qu'acteur arctique supposerait qu'elle ait le souhait et la capacité d'infléchir le comportement de ses partenaires dans l'Arctique européen et dans l'Arctique circumpolaire[166]. Or, on constate que les différents intérêts de l'Union européenne dans la région arctique sont, pour la plupart, connectés à l'Arctique circumpolaire. L'Union européenne aurait donc un intérêt supérieur à être un acteur de l'Arctique circumpolaire. La mesure de cette capacité d'infléchir le comportement de ses partenaires renseigne sur l'étendue de la puissance dudit acteur.

La puissance évoque, de manière traditionnelle, le *« pouvoir qu'a un acteur A de contraindre un acteur B à agir dans un sens qu'autrement il n'aurait pas pris*[167]*. »* La puissance serait donc un moyen utilisé par l'acteur[168]. Joseph Nye est venu souligner la nature composite de la puissance, constituée d'éléments relevant de la puissance dure, le hard power, et d'éléments

---

GeoNor workshops, Berlin, 22-24 mai 2012, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/Mrr_GeoNor_Conference_Report_1212.pdf (consulté le 17 oct. 2019) ; A. Thieffry, *L'Union européenne, un nouvel acteur arctique? Stratégie, intérêts et défis émergents,* F. Lassere (dir.), mémoire, science géographique, Université Laval, Québec, Canada, 2016, 170 p.

[161] https://www.cnrtl.fr/definition/acteur (consulté le 17 oct. 2019).

[162] P. Braillard, M-R. Djalili, *Les relations internationales,* P.U.F., 2016, 128 p., spéc. p. 29.

[163] Titre V du TUE relatif aux dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune.

[164] Pour des développements relatifs aux compétences externes de l'Union européenne : V° E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne,* L.G.D.J., 2010, 218 p., spéc. p. 21-78.

[165] R. Yann, G. Van Hamme, *L'Union européenne, un acteur des relations internationales - Étude géographique de l'actorness européenne*, L'Espace géographique, tome 42, n°1, 2013, p. 15-31, spéc. p. 17.

[166] Cette qualification n'est évidemment pertinente que dans le cadre des relations internationales. L'Union européenne est de fait un acteur de la région arctique de l'Union européenne.

[167] Z. Laïdi, *La norme sans la force*, SciencesPo les presses, 3e édition, 2013, 303 p., spéc. p. 18.

[168] J. Fernandez, *Relations internationales*, Dalloz, 2e édition, 2019, 782 p., spéc. p. 215.

relevant de la puissance douce, le soft power[169]. Le soft power doit être entendu comme *« la capacité d'obtenir ce que l'on veut au moyen de l'attraction plutôt que de la coercition et de la rétribution[170]. »* Mais la puissance ne se laisse pas définir si aisément. Julian Fernandez distingue dans la puissance trois *« modes de domination »,* l'impérialisme, l'hégémonie et le leadership[171]. L'impérialisme aurait, aujourd'hui, presque totalement disparu. Reste le mode de domination par l'hégémonie qui va imposer sa domination par la contrainte à l'aide de moyens coercitifs de nature militaire ou économique, ou grâce à une incitation à agir fondée sur la peur. Le mode de domination par leadership va justifier sa domination en mobilisant *« les moyens suffisants pour présenter la chose comme un jeu 'gagnant-gagnant', un mélange habile de hard et de soft power ».* Le leadership est l'expression de la *« puissance solidaire[172]. »* L'exercice du leadership s'exercera plutôt par une incitation à agir qui repose soit sur la persuasion soit sur la récompense[173]. En tant qu'acteur international sui generis, qualifier l'influence exercée par l'Union européenne n'est pas sans difficulté.

Pour appréhender la spécificité de l'Union européenne, il faut savoir qu'elle fut tout d'abord qualifiée par François Duchêne de *« puissance civile »,* c'est-à-dire une puissance qui s'exerce par d'autres moyens que la menace ou l'usage de la force[174]. Puis, elle fut qualifiée de *« puissance normative »,* concept façonné par Ian Manners, ou encore sa qualité *« d'empire normatif[175] »* a pu être interrogée. Ces deux conceptions de la puissance réfutent l'idée traditionnelle qu'il ne peut y avoir de puissance sans puissance militaire[176]. Pour autant, reconnaître la puissance normative de l'Union européenne ne signifie pas qu'elle ne possède pas ni n'utilise d'autres moyens que la norme pour exercer sa domination. Sans rentrer dans les considérations liées à une éventuelle puissance miliaire de l'Union, elle est indéniablement une puissance économique qui usera ponctuellement de mesures coercitives, comme la sanction économique. De la même manière, elle dispose de moyens d'influence relevant du soft power telle que la culture, l'image, la communication, ou encore la technologie. Comme l'Union européenne l'affirme dans sa stratégie globale, pour elle *« "soft*

---

[169] V° J. Nye, *Soft power: The means to success in world politics*, Public affairs, 2004, 191 p., spéc. préface, p. x.
[170] *Ibid.* Traduction par nos soins de « it is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments ».
[171] *Ibid.*, p. 251-253.
[172] S. Sur, *L'hégémonie américaine en question*, Annuaire Français de Relations Internationales, vol. 3, 2002, p. 3-42, spéc. p. 13.
[173] J. Fernandez, *Relations internationales, op. cit.*, p. 258-263.
[174] F. Duchêne, *The European Community and the uncertainties of interdependance*, in M. Kohnstamm, W. Hager (éd.), *A nation writ large ? – Foreign policy before the European Community*, Palgrave Macmillan, 1973, 275 p.
[175] Z. Laïdi, *La norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, 3e édition, 2013, 304 p.
[176] H. Bull, *Civilian power Europe : a contradiction in terms ?,* Journal of common market studies, vol. 21, n°2, 1982, p. 149-164.

power" et "hard power" vont de pair[177] *».* Considérer que l'Union européenne est une puissance normative signifie seulement que sa force première d'influence est la norme. En tant qu'acteur non étatique, c'est par le biais de la norme qu'elle va pouvoir le mieux imposer sa volonté ou commander à la volonté d'autrui[178].

Cette puissance normative relèverait *« de la volonté, consciente, ou inavouée, de projeter, à travers les liens conventionnels qu'elle noue avec des organisations internationales ou des États tiers, certaines normes jugées structurantes dans la construction européenne, toujours plus loin après ses frontières, et sans nécessairement que ses partenaires y aient tout à fait librement consenti*[179]*. »* En l'occurrence, la norme utilisée par l'Union européenne comme moyen d'infléchir le comportement d'acteurs extérieurs est de nature non-coercitive. Sa puissance normative ne repose, cependant, pas que sur le soft power. Son pouvoir d'attraction par la norme peut induire un certain rapport de force. Comme le suggère la définition précédente, la projection de ses normes vers des tiers n'est pas toujours *« librement consenti ».* En cela, son mode de domination principal serait le leadership, ce *« mélange habile de hard et de soft power ».* Alors pour éviter toute confusion avec la notion de puissance qui porte toujours en elle les reliquats de la conception traditionnelle, il serait plus juste de parler de l'influence normative de l'UE[180].

À l'instar des relations internationales, le droit s'intéresse à l'usage de l'influence normative par l'Union européenne à l'extérieur[181]. Cet intérêt s'est renforcé à mesure que les traités fondateurs affinaient, et confirmaient, l'importance du rôle de l'Union européenne sur la scène internationale. Depuis le traité de Lisbonne, les objectifs propres à l'ensemble de l'action extérieure de l'Union sont inscrits dans les objectifs généraux de l'Union européenne[182]. Cette inscription confère à l'UE un rôle beaucoup plus proactif dans le domaine de l'action extérieure. En outre, le Traité de Lisbonne a rassemblé, au sein du TUE l'ensemble des dispositions relatives à l'action extérieure, de

[177] Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne - Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, *op. cit.*, p. 3.
[178] Z. Laïdi, *La norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*, *op. cit.*, p. 84.
[179] M. Benlolo-Carabot, *L'influence extérieure de l'Union européenne*, in M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.), *Union européenne et droit international,* Pedone, Paris, 2012, 912 p., p.61-91, spéc. p. 61.
[180] B. Nivet, *La puissance ou l'influence ? Un détour par l'expérience européenne*, Revue internationale et stratégique, vol. 89, n°1, 2013, p. 83-92, spéc. p. 88.
[181] V° par exemple : I. Bosse platière, *L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale*, *in* E. Neframi, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne, Bruylant, 2013, p. 265-291 ; C. Rapoport, *Les partenariats entre l'Union européenne et les Etats tiers européens – Etude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen,* Bruylant, 2011, 809 p.
[182] Avant le traité de Lisbonne, mis à part les objectifs sectoriels des différentes politiques externes de l'Union, la seule référence à un objectif global de l'Union vers l'extérieur était l'ex-article 2 TUE. Cet objectif était principalement lié à la politique étrangère et de sécurité commune. Le reste de l'action extérieure de l'UE n'était guidé que par l'objectif, très vague, de participer à l'affirmation de l'identité de l'Union européenne sur la scène internationale.

manière générale, et à la politique étrangère et de sécurité, de manière spécifique[183]. Davantage « *qu'une plus-value véritable* [le traité de Lisbonne a opéré] *une rationalisation des objectifs internationaux de l'Union européenne*[184]. » Cette rationalisation doit apporter à l'action extérieure, une plus grande *« effectivité »,* et à l'Union européenne davantage de *« crédibilité* [185]*».* Ces deux objectifs étant liés, de l'un, *« l'effectivité »,* dépendra l'autre, *« la crédibilité ».* Mais plus encore, les modifications apportées par le traité de Lisbonne témoignent de *« la volonté des États membres de faire de l'Union un véritable acteur global des relations internationales*[186]*. »* Pour parvenir à cet objectif, l'un des moyens dont dispose l'Union est la norme, et la projection de cette norme vers l'extérieur. L'utilisation par l'UE de la norme comme moyen d'exister sur la scène internationale est inscrite dans le Traité de Lisbonne[187]. Au titre de ses objectifs généraux, l'Union européenne affirme et promeut ses valeurs, ses intérêts, et contribue à la protection de ses citoyens dans ses relations avec le monde. La vocation de l'UE à promouvoir son identité sur la scène internationale par le biais de la norme transparait, de surcroît, à l'article 21§1 TUE qui dispose que : *« l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international*[188]*. »*

Cette liste *« des principes qui ont présidé à sa création, à son développement, et à son élargissement »* fait plus particulièrement référence à la promotion des valeurs et principes fondamentaux de l'Union européenne vers l'extérieur ; en cela *« l'article 21, paragraphe 1, n'épuise ni le contenu précis des normes et principes que l'UE projette à l'extérieur, ni les modalités de cette projection*[189]*. »* Or, les normes que l'Union européenne *« projette*[190] *»,* *« diffuse*[191] *»,* ou *« exporte*[192] *»* à l'extérieur sont celles qui composent l'acquis de l'Union

[183] Titre V du TUE.
[184] A-S Lamblin-Gourdin, E. Mondielli, *Rapport introductif : apports formels et substantiels du Traité de Lisbonne au droit des relations extérieures de l'Union européenne*, in A-S Lamblin-Gourdin, E. Mondielli (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, 472 p., p. 1-17, spéc. p. 8.
[185] *Ibid.*, p. 6.
[186] *Ibid.*
[187] M. Benlolo-Carabot, *L'influence extérieure de l'Union européenne*, in M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.), *Union européenne et droit international, op. cit.*, p. 62.
[188] Article 21§1 TUE.
[189] *Ibid.*
[190] *Ibid.*
[191] C. Rapoport, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens – Etude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen,* Bruylant, 2011, 809 p.
[192] E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne*, *op. cit.*

européenne. Et plus largement, c'est son *« modèle »* que l'Union cherche à promouvoir[193], ou à défendre[194]. Quant aux destinataires privilégiés de cette influence, l'article 21§1 TUE fait référence aussi bien aux pays tiers, qu'aux organisations internationales, régionales ou mondiales[195].

L'Union européenne utilise ainsi la norme comme moyen d'action dont les conséquences sont parfois instantanées, adoption unilatérale d'une décision dans le but d'influencer un secteur ou un acteur, et parfois plus latentes, comme lorsqu'elle diffuse et protège son modèle, ou ses normes, à travers des liens conventionnels, ou non-conventionnels, noués avec les autres acteurs internationaux[196]. L'influence normative de l'UE n'est pas homogène, elle varie au gré des domaines et des destinataires de la norme. Les variations à l'égard des destinataires de l'influence normative de l'UE sont particulièrement éclairantes, notamment en ce qui concerne la diffusion des normes auprès des États tiers. L'influence normative exercée par l'Union européenne est globalement plus forte dans son voisinage que dans les espaces plus éloignés. L'amplitude de l'attraction normative de l'UE dans son voisinage n'est, cependant, pas homogène. La proximité géographique, l'environnement structurel partagé, le patrimoine juridique commun, le niveau de développement, et pour certains le désir et la capacité à adhérer à l'Union européenne, sont autant de facteurs qui favorisent le rapprochement des États tiers européens par rapport aux autres États tiers du voisinage. Le degré d'influence normative exercée par l'UE à l'égard des différents États tiers a, par extension, des répercussions dans les cercles de coopération régionale.

Considérant l'ambition de l'Union européenne à devenir « un acteur stratégique » en Arctique, ou tout du moins un participant actif de la scène régionale de l'Arctique circumpolaire, à titre principal, et des autres Arctique, à titre secondaire, son influence normative constitue un moyen de renforcer son influence stratégique dans ces espaces. Mais pour incarner ce rôle, encore faut-il qu'elle soit acceptée comme telle par les autres acteurs, au premier rang desquels les acteurs étatiques, et, dans une autre mesure, les acteurs régionaux (au sens infra-étatique du terme) et locaux (en particulier la population autochtone). En cela, l'inégalité de l'influence normative de l'UE à l'égard des États arctiques va constituer un défi pour l'Union européenne. La tendance

[193] *Ibid.*, p. 62-63.
[194] Sur la protection du modèle européen V° C. Rapoport, *L'Union européenne, exportatrice de normes environnementales dans ses relations conventionnelles avec les pays tiers*, in. J. Auvret Finck (dir.), *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne*, Acte du colloque de Nice des 6-7 avril 2017, Pedone, 2018, 420 p., p. 25-56, spéc. p. 46-56.
[195] Ces destinataires sont évoqués à l'article 21§1 al. 2 TUE qui dispose que « *L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.* »
[196] C. Rapoport, *L'Union européenne, exportatrice de normes environnementales dans ses relations conventionnelles avec les pays tiers*, in. J. Auvret Finck (dir.), *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne*, Acte du colloque de Nice des 6-7 avril 2017, Pedone, 2018, 420 p., p. 25-56, spéc. p. 52-56.

actuelle des États arctiques est d'envisager l'implication dans la gouvernance de l'Arctique des États et des organisations tiers à la région, en fonction de la valeur ajoutée de leurs engagements. L'influence normative de l'Union européenne dans les différents domaines stratégiques de l'Arctique est donc aussi importante que son influence à l'égard des différents acteurs.

Les multiples intérêts de l'Union sont traduits au sein d'une action de type multidimensionnelle c'est-à-dire une action qui vise des domaines différents, des acteurs différents, des niveaux différents. L'une des conséquences de cette diversité de l'action de l'UE en Arctique est qu'elle rend plus complexe l'identification et la mise en relation des différentes implications juridiques et politiques. À travers sa politique arctique intégrée, l'UE tente à de fournir un cadre pour l'ensemble de son action ayant quelques pertinences dans la région. L'étude des multiples dimensions de l'action de l'UE en Arctique a vocation à renseigner sur le rôle de l'Union dans la région Arctique et sur la valeur ajoutée de son action eu égard aux défis que rencontrent cet espace. Par ailleurs, les particularités propres à la région Arctique font de cet espace une sentinelle pour le reste du monde. Les conséquences des changements qui s'y opèrent restent, pour une large part, imprévisibles. Aussi, les acteurs impliqués vont, à l'avenir, devoir déployer de grandes facultés d'adaptation. En cela, l'Arctique est souvent comparé à un laboratoire, un laboratoire pour les scientifiques, mais également pour les autres sciences.

Le cœur de ce sujet consistera donc à déterminer le rôle de l'Union en Arctique et la valeur ajoutée qu'elle est susceptible d'apporter à cette région. Nous chercherons à déterminer la manière dont l'Union procède pour concilier les différentes dimensions de son action en Arctique. Il faudra donc apprécier les moyens juridiques dont l'UE dispose à cet égard, et si ces moyens sont suffisants au regard de ses prétentions dans cette région.

Face à un sujet aussi vaste, des choix ont dû être réalisés. Au niveau de l'espace géographique visé, nous avons choisi d'exclure la mer baltique de notre étude. Bien que cet espace bénéficie d'un climat boréal et qu'il soit, de surcroît, entouré par trois États appartenant à l'Arctique (la Finlande, la Russie et la Suède), il nous est apparu que la Baltique formait un ensemble régional bien distinct de la région Arctique. En ce qui concerne les acteurs, les iles Féroé n'ont pas été incluses dans ce travail. Ce territoire autonome fait, avec le Groenland, partie du Danemark. Mais au vu des dimensions du Groenland, de son importance stratégique, et de la relation particulière qu'il entretient avec l'UE, nous avons préféré nous concentrer sur ce territoire. Enfin, bien que nous ayons tenté d'offrir un panorama global des domaines d'action dans lesquels l'UE intervient en Arctique, les domaines ayant une résonnance environnementale ont souvent été privilégiés. À

l'inverse, nous avons exclu toutes les questions liées à la thématique de la défense, car elles sont trop éloignées des préoccupations de l'Union à l'égard de la région.

Au niveau de la méthode, il nous est apparu qu'une investigation complète du champ des interactions au sein d'une région impliquait d'aller au-delà d'une étude strictement interne des dynamiques juridiques. Plus précisément, cette étude implique de re-contextualiser ces dynamiques à l'intérieur des considérations sociales et politiques qui leur donnent corps. Cette connexion permet une meilleure compréhension du sujet, tout autant qu'elle en rend l'étude plus dynamique. Aussi, il nous a semblé approprié de nous appuyer, lorsque cela était nécessaire, sur des sources et des concepts appartenant à d'autres disciplines comme la sociologie politique, la science politique, la géopolitique ou la géographie. En outre, une telle approche justifie qu'une partie du raisonnement soit de nature plus prospective.

La démarche adoptée doit permettre de déterminer le rôle de l'Union européenne en Arctique en soulignant les manifestations de son influence dans un contexte aussi singulier. Par son action multidimensionnelle en Arctique, l'Union européenne exerce une influence qui produit un effet de type matériel ou stratégique, les deux pouvant se recouper. Il convient donc d'évaluer l'impact matériel des politiques et actions de l'Union européenne en Arctique au niveau unilatéral, bilatéral et multilatéral dans la région pour ensuite mesurer son apport en termes d'influence stratégique.

Tout d'abord, l'impact de son action ayant des effets matériels peut être soit intentionnel lorsque son action a pour but établi de produire ses effets dans la région arctique, soit accidentel, lorsque son action a des effets non-planifiés sur la région. Par ailleurs, ces effets intentionnels ou accidentels peuvent avoir des effets négatifs ou au contraire positifs sur la région. Ensuite, l'influence de l'action de l'UE ayant des effets stratégiques repose sur une analyse plus politique, ou géopolitique, de l'action multidimensionnelle. On tend alors à apprécier la position de l'UE en tant qu'acteur arctique. Cette éventuelle influence doit être justifiée, légitimée, à l'aune des règles, principes et valeurs qui sont ceux de l'acteur à l'interne.

Sur la base de cette démarche, on observe qu'une partie de l'action de l'Union européenne ayant des incidences sur l'Arctique est globalement déconnectée de son objectif de projection dans cette région. En effet son action unilatérale - qui souligne l'incidence des politiques de l'UE sur l'Arctique - et son action bilatérale - autour de la coopération avec les États tiers arctiques – ne poursuivent pas spécifiquement d'objectifs stratégiques particuliers à la région Arctique. En cela,

l'action unilatérale et celle bilatérale de l'UE ont un impact réel, mais accidentel sur la région arctique **(Partie 1).**

C'est véritablement à travers le prisme régional que l'Union européenne est susceptible de renforcer son influence stratégique sur l'Arctique. La dimension régionale de l'action de l'UE en Arctique est observable tant au niveau de l'action de l'UE dans la région, qu'au cadre général de son action prise dans son ensemble, la politique arctique intégrée de l'Union européenne.

Par son action régionale, l'Union exerce un impact matériel intentionnel plus fort sur l'Arctique. Cet impact lui permet d'être identifié en tant qu'acteur légitime de la région, véritable gage d'une plus grande influence stratégique. Au-delà, la dimension régionale, telle qu'appliquée au cadre administrant l'ensemble de l'action de l'UE en Arctique, offre à l'Union la possibilité de canaliser son action multidimensionnelle en lui fournissant une direction adéquate. En l'occurrence, la dimension régionale est secondée par une dimension globale. Ces deux dimensions de l'action de l'Union européenne en Arctique, régionale et globale, constituent les facteurs de l'influence stratégique de l'UE dans cette région **(Partie 2).**

Partie 1 L'impact accidentel de l'action unilatérale et bilatérale de l'Union européenne en Arctique

Partie 2 Les facteurs de l'influence stratégique de l'Union européenne en Arctique

PARTIE 1 L'IMPACT ACCIDENTEL DE L'ACTION UNILATERALE ET BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE EN ARCTIQUE

Dès ses prémisses en 2008, la politique arctique de l'Union européenne a mis en avant l'ensemble des facettes de son action en direction de cette région. Son objectif est d'en retirer une plus grande légitimité sur la scène politique arctique. S'attacher à l'influence de l'Union européenne en Arctique, suppose donc que l'on s'intéresse à l'intégralité du spectre de son action dans cet espace. À cet égard, les dimensions unilatérale et bilatérale de l'Union européenne en Arctique ont en commun d'être, généralement, déconnectées de tout objectif stratégique visant cette région. Or, que ce soit son action unilatérale ou bilatérale, toutes deux peuvent avoir un impact matériel en Arctique. Le vecteur premier de l'action unilatérale de l'Union européenne est sa législation, les normes qu'elle produit et qui sont susceptibles d'avoir des effets en Arctique **(titre 1).** Pour sa part, l'action bilatérale repose sur les liens conventionnels qu'entretient l'Union européenne avec les États tiers Arctique. Au regard de l'impact de cette dimension en Arctique, la nature et l'intensité de ces liens peuvent être déterminantes **(titre 2).** En cela, l'action unilatérale et bilatérale de l'Union européenne sont à même d'avoir un impact réel, mais accidentel sur l'Arctique. L'impact matériel de l'action de l'Union européenne participe à renforcer son influence stratégique. Nous tâcherons d'évaluer la part de l'action unilatérale et bilatérale dans la quête d'influence de l'Union européenne en Arctique.

TITRE 1 L'ACTION UNILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE EN ARCTIQUE

Appréhender l'action de l'UE en Arctique sous l'angle de l'impact de ses politiques sur cet espace constitue un vaste champ d'étude. La matière est si considérable que certains choix ont nécessairement dû être opérés. Plusieurs études ont été menées sur l'impact des politiques européennes sur l'Arctique et se présentent sous la forme d'un catalogue. Parmi les thématiques abordées dans ces études, deux nous ont semblé d'une importance particulière pour l'UE en Arctique : l'environnement **(chapitre 1)** et les populations autochtones **(chapitre 2).** Ces domaines ont été sélectionnés, car ils sont susceptibles de participer à la valeur ajoutée de l'Union européenne sur l'échiquier géopolitique arctique. On entend par valeur ajoutée de l'Union européenne, la différence positive qu'elle peut apporter à l'arsenal juridique applicable à la région arctique. Tout d'abord, le choix d'étudier l'impact des politiques de l'UE sur l'environnement arctique s'explique tout naturellement par les changements subis par cet espace du fait, entre autres, de la pression anthropique. De plus, la thématique environnementale est mise en avant par l'Union européenne lorsqu'il est question de l'Arctique. Ensuite, les rapports que l'UE entretient avec les populations autochtones renseignent sur sa propension à agir comme un acteur Arctique responsable et sont perçus comme un vecteur supplémentaire d'acceptation de sa présence dans la région.

CHAPITRE 1 L'IMPACT DES POLITIQUES EUROPEENNES SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE

Le droit de l'Union européenne a vocation à s'appliquer sur une partie du territoire Arctique : dans la région arctique européenne - composée des territoires arctiques de la Finlande et de la Suède - et dans la région de l'Arctique européen - par l'intermédiaire des États partenaires de l'Espace Economique Européen (EEE) appartenant à la région, et qui reprennent une partie du droit de l'Union, la Norvège et l'Islande[197]. Au travers d'une approche matérielle, nous analyserons l'impact du droit de l'Union européenne sur ces territoires. Dans cette perspective, une analyse du cadre général de la protection de l'environnement dans le droit de l'Union s'impose **(section 1).** Néanmoins, pour rendre pleinement compte de l'impact de la législation de l'UE sur la région arctique, cette première analyse doit être complétée par une approche sectorielle. Il s'agira alors de mettre en lumière l'impact des exigences du droit de l'UE liées à des secteurs d'activités susceptibles d'avoir une incidence sur l'Arctique **(section 2).**

[197] Le territoire de l'archipel du Svalbard est exclu du champ d'application de l'accord sur l'espace économique européen. V° Accord sur l'Espace Economique Européen, signé à Porto, au Portugal, le 2 mai 1992, entrée en vigueur le 1er janv. 1994, JOCE L1 du 3 janv. 1994, p. 3-522. ; Décision (CE, CECA) n°94/1 du Conseil et de la Commission relative à la conclusion de l'accord sur l'Espace économique européen entre les Communautés européennes, leurs États membres et la République d'Autriche, la République de Finlande, la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège, le Royaume de Suède et la Confédération suisse du 13 déc.1993, JOCE L 1 du 3 janv.1994, p. 1–1.

SECTION 1 LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE DROIT DE L'UNION EUROPEENNE ET SES IMPLICATIONS EN ARCTIQUE

Il est classique en droit d'appréhender la protection de l'environnement sous l'angle des régimes de prévention et de réparation, car ces deux aspects de la protection de l'environnement se complètent. L'Union européenne a elle-même repris ce découpage pour mettre en place son propre régime de protection. De cette manière, la directive (CE) n°2004/35, relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, met en place d'une part un régime de prévention (avant la survenance d'un dommage) et d'autre part un régime de réparation (après la survenance d'un dommage)[198]. Dans un souci de lisibilité, la distinction réparation/prévention sera ici reprise. À la lumière des problèmes environnementaux auxquels est confrontée la région Arctique, ce découpage se révèle d'autant plus intéressant. Les scientifiques sont unanimes, l'environnement arctique est extrêmement fragile en comparaison d'autres milieux naturels. Ainsi, cela tient de l'évidence que de rappeler qu'une prise en compte*, a posteriori*, des atteintes à l'environnement d'un milieu d'une si grande exception ne peut être que décevante et insuffisante **(§1).** C'est donc en toute logique que seul un cadre renforcé de prévention peut véritablement protéger la biodiversité unique de l'Arctique **(§2).**

§1 UN REGIME DE REPARATION PEU OPERANT

La réparation environnementale est principalement régie en droit de l'Union européenne par les dispositions de la directive (CE) n°2004/35 sur la responsabilité environnementale[199]. L'objectif poursuivi par cette directive, et plus généralement par les régimes de réparation des atteintes à l'environnement, est celui d'une meilleure protection des actifs environnementaux par l'intégration des coûts des pollutions aux modèles économiques[200]. Aussi, en vertu du principe du pollueur-payeur, l'intégration de tous les coûts liés aux dégradations environnementales doit inciter les

[198] Directive (CE) n°2004/35 du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux du 21 avril 2004, JOCE L 143 du 30 avril 2004, p. 56–75.
[199] *Ibid.*
[200] Rappelons qu'à travers leurs droits nationaux et dans une certaine mesure le droit international, chaque État dispose de mécanismes de responsabilité ou de réparation en cas d'atteinte à l'environnement. Ces derniers ont naturellement vocation à compléter le droit de l'Union européenne. On retrouvera à l'article 1 les objectifs de la directive (CE) n°2004/ 35, *op. cit.*

acteurs économiques à préserver l'environnement pour être plus compétitifs[201]. En raison du caractère singulier du milieu arctique, l'action en réparation telle qu'elle est conduite en droit de l'UE **(A)** ne pourra y être mise en œuvre que de manière limitée **(B).**

A. L'action en réparation en droit de l'Union européenne

La procédure de l'action en réparation prévue par la directive (CE) n°2004/35 s'applique de la même manière aux États membres de l'UE ayant des territoires en Arctique qu'à la Norvège et à l'Islande **(1).** Cependant, le champ d'application spatial de la directive diffère entre les États membres et les États parties à l'accord sur l'Espace Economique Européen **(2).**

1. Le cadre général de l'action en réparation

La procédure de l'action en réparation prévue par la directive (CE) n°2004/35 est déclenchée dès la survenance d'un dommage[202]. L'exploitant responsable du dommage doit alors immédiatement prévenir l'autorité compétente, et prendre les mesures pratiques nécessaires à la limitation ou à la prévention de nouveaux dommages pour l'environnement. Il prend également les mesures nécessaires à la réparation des dommages déjà occasionnés[203]. Pour l'exploitant d'activités dangereuses, le déclenchement de la procédure de réparation peut intervenir en l'absence de toute faute commise[204], alors que la faute devra être prouvée pour l'exploitant d'activités non dangereuses[205].

Par ailleurs, la définition des mesures nécessaires à la réparation des dommages causés à l'environnement repose soit sur l'exploitant, qui soumet les mesures envisagées à l'approbation de l'autorité compétente, soit sur l'autorité compétente, en collaboration avec l'exploitant[206]. Les

[201] *Ibid.*, article 1.
[202] *Ibid.*
[203] *Ibid.*, article 6. V° égal .Karamat A., *La directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale : défis principaux de la transposition et de la mise en œuvre in* Cans C. (dir.), *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation*, Dalloz, 2009, p. 207-210.
[204] *Ibid.*, article 3§1 pt. a.
[205] *Ibid.*, article 3§1 pt. b. La faute dont résulte le dommage environnemental devra être prouvée pour les activités professionnelles autres que celles énumérées à l'annexe III de la directive.
[206] *Ibid.*, article 7.

mesures de réparation sont décrites à l'annexe II de la directive[207]. La réparation par une remise en l'état initial des ressources naturelles, et des services écosystémiques endommagés, dite « réparation primaire » est la forme privilégiée de réparation. Les autres formes de réparation ne seront envisagées que si la réparation primaire est impossible ou insuffisante. En cas d'échec de la réparation primaire, il sera mis en œuvre la réparation dite complémentaire, *in-situ* ou *ex-situ*, dont l'objectif *« est de fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si l'état initial du site endommagé avait été rétabli[208]».* En toutes hypothèses, une réparation dite compensatoire peut être ordonnée pour compenser les pertes provisoires en termes de ressources ou de services.

2. Un champ d'application spatial différent selon les acteurs

Dans l'hypothèse d'un dommage environnemental survenant dans les territoires arctiques on distinguera entre un dommage survenu sur les territoires arctiques des États membres de l'UE, la Finlande et la Suède, du dommage impactant les territoires arctiques des États parties à l'espace économique européen, la Norvège et l'Islande. Dans les États de l'UE susvisés, une action en réparation pourra être déclenchée à l'encontre des exploitants responsables du dommage. La Norvège et l'Islande, partenaires de l'espace économique européen, ont également intégré les dispositions de cette directive. La décision (CE) n°17/2009 du Comité mixte de l'espace économique européen du 5 février 2009 a permis l'ajout de la directive (CE) n°2004/35 à l'annexe XX sur l'environnement de l'accord sur l'espace économique européen[209]. Cette décision exclut cependant toute référence aux directives « oiseaux » et « habitats » en précisant que les espèces et habitats protégés cités dans la directive font référence aux espèces et habitats protégés au regard des prescriptions nationales des États parties à l'EEE[210]. Cette exclusion ne bouscule néanmoins pas l'économie du texte, et une action en réparation comme celle prévue par la directive (CE) n°2004/35 est aussi envisageable pour les territoires arctiques de la Norvège et de l'Islande[211].

[207] Directive (CE) n°2004/35, *op. cit.*
[208] *Ibid.*, annexe II, p 67.
[209] Décision du Comité mixte de l'EEE n°17/2009 modifiant l'annexe XX (environnement) de l'accord sur l'Espace Economique Européen du 5 fév. 2009, JOCE L 73 du 19 mars 2009, p. 55–56.
[210] Directive (CE) n°2009/147 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages du 30 nov. 2009, JOCE L 20 du 26 janv. 2010, p. 7-25. ; Directive (CEE) n°92/43 du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du 21 mai 1992, JOCE L 206 du 22 juil. 1992, p. 7-50.

[211] Directive (CE) n°2004/35, *op. cit.*

Le champ d'application de la directive (CE) n°2004/35 s'est vu modifié par la directive (UE) n°2013/30 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer[212]. Cette dernière directive s'applique désormais aux *« eaux marines »* telles que définies dans la directive (CE) n°2008/56, autrement dit les *« eaux, fonds marins et sous-sols situés au-delà de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et s'étendant jusqu'aux confins de la zone où un État membre détient et/ou exerce sa compétence.[213] »* Pour autant, cette modification du champ d'application territorial de la directive (CE) n°2004/35 ne s'applique pas à la Norvège et l'Islande qui n'ont pas incorporé la directive (UE) n°2013/30 à leur droit[214]. Pour ces deux États, le champ d'application territorial de l'espace maritime de la directive (CE) n°2004/35 coïncide avec celui de la directive (CE) n°2000/60[215] établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. La limite d'application territoriale de la directive (CE) n°2000/60 correspond à la limite des eaux côtières telles que définies par celle-ci.[216] En résumé, et de manière simplifiée, le champ d'application de la directive (CE) n°2004/35 fut étendu pour les États membres de l'UE pour couvrir leur mer territoriale, leur zone économique exclusive et leur plateau continental. En revanche, la directive (CE) n°2004/35 ne s'applique en Norvège et en Islande que pour les eaux situées en deçà de leur mer territoriale.

Malgré l'existence d'un cadre juridique de l'action en réparation en cas de dommage à l'environnement, applicable à de vastes portions du territoire Arctique, les spécificités de cet environnement vont imposer certaines limites à sa mise en œuvre.

B. Une mise en œuvre limitée de la réparation environnementale en Arctique

À la lecture des mesures de réparation prévues par la directive (CE) n°2004/35, on comprend que le législateur européen a cherché à privilégier une remise en l'état initial *in situ* de

[212] Directive (UE) n°2013/30 du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive (CE) n°2004/35 du 12 juin 2013, JOCE L 178, 28 juin 2013, p. 66-106.
[213] Directive (CE) 2008/56 du Parlement Européen et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin du 17 juin 2008, JOCE L 164 du 25 juin 2008, p. 19-40.
[214] Directive (CE) n°2004/35, *op. cit.* ; Directive (UE) 2013/30, *op. cit.*
[215] Directive (CE) 2000/60 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau du 23 oct. 2000, JOCE L 327 du 22 déc. 2000, p. 1–73.
[216] Selon cette directive les eaux côtières sont « les eaux de surface situées en-deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition. » V° Directive (CE) n°2000/60, *op. cit.*

l'environnement endommagé[217]. Seulement, cet objectif de la directive (CE) n°2004/35 est plus difficile à mettre en œuvre dès lors que les dommages surviennent dans un espace aussi fragile et surtout spécifique que l'Arctique. Dans le cas de figure d'un échec ou d'une défaillance de la réparation primaire, la particularité des écosystèmes arctiques est susceptible de compliquer le recours à la réparation complémentaire et à la réparation compensatoire, car les caractéristiques climatiques de l'environnement polaire ne peuvent être reproduites dans un espace différent. Une telle réparation sera donc difficile à mettre en œuvre en raison des contraintes d'ingénierie environnementales qui exigent de tenir compte de la nécessité de ne pas excéder un coût raisonnable pour la société[218]. En effet, le caractère relativement hostile de l'environnement arctique rendra plus compliquée l'évaluation des dommages et les investigations des scientifiques coûteront plus cher. Plus encore, c'est le risque de dommage irréversible qui montre les limites d'une logique fondée sur la réparation dans un milieu tel que l'Arctique[219].

Enfin, d'autres limites tiennent à l'imperfection du régime juridique de responsabilité qui instaure une définition réduite du dommage environnemental, limitation qui se matérialise par le biais d'exclusions. Sont ainsi exclus l'atteinte à certaines espèces et certains habitats dès lors qu'ils ne sont pas couverts par les annexes des directives oiseaux et habitats ; de même l'exploitant ayant reçu une autorisation expresse d'activité en vertu des directives habitats ou oiseaux sera exempté de réparer les dommages qu'il pourrait causer à la faune ou à la flore[220]. L'ensemble de ces considérations induit l'importance que revêt le cadre préventif développé par le droit de l'Union européenne pour la protection de l'environnement arctique. En comparaison, l'impact du régime de réparation sur l'environnement arctique est bien plus faible.

§2 UN CADRE PREVENTIF RENFORCE

Le droit de l'environnement est essentiellement un droit de prévention des atteintes à l'environnement, du fait notamment des limites des mécanismes de réparation ci-dessus évoqués. L'adage *« mieux vaut prévenir que guérir »* prend ici tout son sens, et c'est très logiquement que la

[217] Directive (CE) n°2004/35, *op. cit.*
[218] *Ibid.*, annexe II, § 1.2.3.
[219] Sur les limites inhérentes à la compensation écologique : V° M. Lucas, *Étude juridique de la compensation écologique,* M-P Camproux-Duffrène, J-M Staub (dir.), thèse, droit, Université de Strasbourg, LGDJ, Lextenso Editions, 2015, 629 p., spéc. p. 405-450.
[220] *Ibid.*, article 2§1.

région arctique doit faire l'objet d'une législation préventive renforcée. Dans ce cadre, l'analyse de l'impact de la législation de l'UE sur l'environnement arctique s'organisera selon une approche classique qui distingue les différents éléments environnementaux : tout d'abord la faune et la flore **(A),** ensuite les eaux **(B)**, et enfin l'air **(C).**

A. La protection de la faune et de la flore en Arctique

Une réglementation étendue garantit la protection de la faune et de la flore sur le territoire de l'Union européenne. À cet égard, la faune et la flore des régions arctiques de la Finlande et de la Suède bénéficient également de cette protection juridique **(1).** En revanche, la Norvège et l'Islande n'ont repris que partiellement cette réglementation **(2).**

1. La protection de la faune et de la flore dans la région arctique européenne

La protection de la faune et de la flore est envisagée à titre principal par deux directives, la directive (CE) n°2009/147 du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages[221] (ci-après directive « oiseaux »), et la directive (CEE) n°92/43 du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages[222] (ci-après directive « habitats »)[223]. Ces deux directives ont permis la mise en place d'un large réseau de zones de protection appelé Natura 2000. Ce réseau est formé par les types d'habitats naturels d'intérêt communautaire, contenus dans l'annexe I de la directive « habitats »[224], des types d'espèces animales et végétales d'intérêt communautaire, telles que définies par l'annexe II de la même directive, et enfin par les zones de protection spéciale de la directive « oiseaux » de 1979, remplacée par la directive (CE) n°2009/147[225]. La mise en place du réseau passe par l'identification des sites d'importance communautaire par les États membres qui seront ensuite désignés comme zones spéciales de conservation. Ces zones sont définies à l'article 1 de la directive « habitats »

[221] Directive (CE) n°2009/147, *op. cit.*
[222] Directive (CEE) n°92/43, *op. cit.*
[223] Directive (CEE) n°92/43, *op. cit.* ; V° égal. P. Thieffry, *Traité de droit européen de l'environnement*, Bruylant, 3e éd., 2015, 1413 p., spéc. p. 367-383.
[224] *Ibid.*
[225] Directive (CEE) n°79/409 du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages du 6 avril 1979, JOCE L 103 du 25 avril 1979, p. 1-18.

comme *« des sites d'importance communautaire désignés par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné.*[226] *»* L'ensemble de ces zones a vocation à réaliser un réseau écologique européen cohérent suivant un calendrier défini[227].

La directive « habitats » organise une division du territoire des États membres en régions biogéographiques[228]. Les territoires arctiques de la Finlande et de la Suède correspondent à la région biogéographique boréale. La majorité des zones spéciales de conservation du réseau Natura 2000 de ces États est localisée dans leurs territoires arctiques[229]. Au-delà de la mise en place de zones protégées, les deux directives prévoient la protection de nombreuses espèces[230] et habitats. Suivant le niveau de protection adéquat des espèces animales ou végétales, les États membres ont l'obligation technique d'instaurer soit une protection stricte, soit des mesures particulières pour leur prélèvement ou leur exploitation, ou encore une interdiction de certaines méthodes ou moyens de capture, de mise à mort ou de modes de transport. Ainsi, la Finlande fut condamnée pour manquement en 2007, car elle ne pouvait justifier sa dérogation[231] - consistant à autoriser la chasse au loup pour prévenir de manière préventive les dommages importants que cette espèce pourrait causer à certains types de propriétés - à l'interdiction stricte de chasser le loup[232], espèce protégée par l'annexe IV de la directive « habitats [233]».

Le rapport *« the EU Arctic Footprint and Policy Assessment »* considère que l'une des options politiques qui s'offrent à l'UE en termes de protection de la biodiversité arctique passe par l'agrandissement du réseau Natura 2000[234]. L'adoption de cette option pour l'UE pourrait avoir une incidence positive sur la protection de la biodiversité en limitant dans cette zone l'installation d'activités potentiellement nocives pour l'environnement. En effet, la directive « habitats » permet de réglementer les activités humaines dans les zones spéciales de conservation par le biais de son

[226] Directive (CEE) n°92/43, *op. cit.* article 1.
[227] Directive (CEE) n°92/43, *op. cit.*, considérant 6.
[228] *Ibid.*, article 1 pt. c iii).
[229] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-10/eu28-birds-and-habitats-directives (consulté le 12 oct. 2019) ; Décision d'exécution (UE) n°2019/21 de la Commission arrêtant la douzième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique boréale du 14 déc. 2018, JOUE L 7 du 9 janv. 2019, p. 367-521.
[230] La directive « oiseaux » prévoit la protection de 194 espèces et sous-espèces d'oiseaux et la directive « habitats », la protection de 450 espèces animales et 500 espèces végétales.
[231] Directive (CEE) n°92/43, *op. cit.*, article 16§1.
[232] Directive (CEE) n°92/43, *op. cit.*, article 12§1.
[233] CJCE, deux. ch., aff. C-342/05, Commission des Communautés européennes c/ République de Finlande, 14 juin 2007, rec. de juris. 2007 I-04713.
[234] EU Arctic footprint and Policy assessment final report, 21 décembre 2010, Berlin, Ecologic institute, 243 p., spéc., p. 10.

article 6§3 qui dispose que « *tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site* [235]». Des précisions sont apportées par les directives (CE) n°2001/42 et (UE) n°2011/92 qui prévoient que tout projet public ou privé, ou encore tout plan ou programme pouvant avoir une incidence notable sur l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact[236]. Ainsi, les projets, plans, programmes publics ou privés menés dans les régions arctiques finlandaises et suédoises, et en particulier dans les zones spéciales de conservation de cette zone devront faire l'objet d'une étude d'impact s'ils risquent d'avoir une incidence notable sur l'environnement du fait de leur *« nature, dimension ou localisation »*[237].

Le dernier rapport d'évaluation de la Commission de 2015 concernant l'évaluation de l'état de conservation des types d'habitats et des espèces couverts par les directives « oiseaux » et « habitats » a produit un bilan mitigé quant au succès remporté par la mise en place du réseau Natura 2000[238]. Principalement efficace pour stabiliser les habitats et les espèces dont l'état de conservation est considéré comme défavorable, l'impact du réseau Natura 2000 sur l'état global de conservation des habitats et des espèces, ainsi que sur l'amélioration de l'état de conservation des espèces et habitats est relativement médiocre[239]. Il ressort de ce rapport que la région boréale obtient le pourcentage le plus élevé d'évaluation *« défavorable-médiocre »* en ce qui concerne l'état de conservation des espèces, mais aussi des habitats[240]. Pour être efficaces, les zones spéciales de conservation devraient davantage être encadrées par des plans de gestion[241]. Il échoit donc à la Finlande et à la Suède de veiller à ce que ses territoires arctiques dont l'environnement est particulièrement fragile de se doter de tels plans.

Dans cette perspective, les États membres pourront par exemple se tourner vers le programme LIFE nature, instrument financier de l'UE permettant de financer certaines actions liées

[235] Directive (CEE) n°92/43, *op. cit.*, article 6§3.
[236] Directive (CE) n°2001/42 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement du 27 juin 2001, JOCE L 197 du 21 juil. 2001, p. 30-37 ; Directive (UE) n°2011/92 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement du 13 déc. 2011, JOUE L 26 du 28 janv. 2012, p. 1-21.
[237] Directive UE n°2011/92, *op. cit.*, article 2.
[238] Rapport de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, L'état de conservation de la nature dans l'Union européenne – Rapport concernant l'état de conservation des types d'habitats et d'espèces couverts par la directive « Oiseaux et la directive « Habitats » et tendances observées, pour la période 2007-2012, conformément à l'article 17 de la directive « Habitats » et à l'article 12 de la directive « Oiseaux », COM (2015) 219, 20 mai 2015, 22p.
[239] *Ibid.*, p. 22.
[240] *Ibid.*, p. 9.
[241] *Ibid.*, p. 22.

à l'environnement et à la conservation de la nature[242]. Se superposent également à la protection opérée par le réseau Natura 2000, les divers instruments nationaux de gestion comme les parcs naturels de Laponie. Dans les territoires du Grand Nord européen, la Suède a mis en place quatre parcs nationaux, Sarek, Padjelanta, Muddus, Stora Sjöfallet, et la Finlande sept parcs nationaux, Lemmenjoki, Oulanka, Pallas- Yllästunturi, Përameri, Pyhä-Luosto, Riisiunturi, Urho Kaleva Kekkonen. De plus, la Laponie dans son ensemble, composée des territoires du Grand Nord norvégien, suédois, finlandais et russe, fut classée en 1996 comme site naturel et culturel sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Il ressort de ces développements qu'en dépit de l'existence d'une réglementation ambitieuse pour la protection de la biodiversité, l'effectivité de cette dernière repose en grande partie sur les efforts entrepris par les États membres pour s'y conformer. En la matière, la Norvège et l'Islande ne sont pas tout à fait assujetties aux mêmes obligations juridiques.

2. Une reprise partielle de la législation européenne par les États arctiques de l'espace économique européen

La directive « oiseaux » et la directive « habitats » sont exclues du champ de l'acquis repris par la Norvège et l'Islande[243]. Ces États ont développé leur propre législation nationale comme le Nature diversity act de 2009 en Norvège[244]. Cette réglementation prévoit une protection de certaines espèces et de certains habitats ainsi qu'un zonage écologique constitué des parcs nationaux (dont un peu plus de 15 sont situés en Arctique), des réserves naturelles, des paysages protégés, des zones de gestion de l'habitat et des aires marines protégées. L'équivalent islandais, le *« Nature conservation Act* », protège uniquement certains habitats[245] et la faune est pour sa part encadrée par l' *« Act on hunting and control of birds and wild mammals ».*

Le fait que ces deux États ne soient pas soumis aux exigences de la directive « Habitats », et plus particulièrement à son article 6§3 relatif à l'évaluation des incidences de certains plans ou

[242] Règlement (UE) n°1293/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n ° 614/2007 du 11 déc. 2013, JOUE L 347 du 20 déc. 2013, p. 185-208.
[243] Directive (CE) n°92/43, *op. cit.* , Directive (CE) n°2009/142, op.cit.
[244] Act of 19 June 2009, Relating to the Management of Biological, Geological and Landscape Diversity, n°100, Nature Diversity Act.
[245] The Nature Conservation Act, n°44, 22 mars 1999.

projets susceptibles d'affecter un site protégé[246], ne les exonère pas de l'obligation de procéder à des études d'incidence en vertu des directives (CE) n°2001/42 et (UE) n°2011/92 reprises par l'accord EEE[247]. Ces directives ont été transposées dans les droits norvégiens et islandais. Pour la Norvège, la transposition s'opéra par l'adoption de deux textes, le *« Planning and Building Act »* et le *« Petroleum Act[248]. »* Et l'Islande s'est acquittée de sa transposition à travers l'*« Environmental Impact Assessment Act[249]. »* Ainsi, les projets, plans, et programmes publics ou privés menés dans l'Arctique norvégien ou islandais (dans la limite de la mer territoriale) devront faire l'objet d'une étude d'impact s'ils sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement en raison de leurs *« nature, dimension ou localisation[250]. »*

Dans la même logique de décloisonnement, promu par l'Union européenne en matière environnementale, l'étude du cadre juridique de la biodiversité dans ses composantes *« faune-flore »* doit nécessairement être complétée par son corollaire aquatique : la protection des eaux.

B. La protection des eaux en Arctique

La protection des eaux en Arctique vise, d'une part, la protection des eaux non marines **(1)** et, d'autre part, la protection des eaux marines **(2).**

1. La protection des eaux non-marines

La protection de l'eau est primordiale pour garantir le bon état écologique de la chaine animale ou végétale. La pollution de l'eau impacte les écosystèmes dans leur ensemble, et ceci est d'autant plus vrai pour l'Arctique. L'outil principal en matière de protection de l'eau dans l'Union européenne est la directive (CE) n°2000/60[251] qui établit un cadre pour la politique de l'UE dans le

[246] Directive (CEE) n°92/43, *op. cit.*, article 6§3.
[247] Directive (CE) n°2001/42, *op. cit.* ; Directive (UE) 2011/92, *op. cit.*
[248] Act of 27 june 2008 relating to planning and the processing of building applications, n°71, Planning and Building Act ; Act of 29 november 1996 relating to petroleum, n°72, spéc. art. 3-1.
[249] Environmental Impact Assessment Act, 25 may 2000, n°106.
[250] Directive UE n°2011/92, *op. cit.*, article 2. V° également E. Johansen, *The EU Influence on norwegian domestic legislation for the protection of the arctic marine environmen*t, The international journal of marine and costal law, vol. 33, 2018, p. 1-21.
[251] Directive (CE) n°2000/60 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau du 23 oct. 2000, JOCE L 327 du 22 déc. 2000, p. 1-73.

domaine de l'eau, aussi appelée « directive-cadre sur l'eau ». Cette directive met en place *« un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines*[252]*».* Cette directive vise notamment à renforcer la protection de l'environnement aquatique, à préserver et améliorer l'état des écosystèmes aquatiques ainsi qu'à réduire la pollution des eaux souterraines. Par ailleurs, l'articulation entre cette directive et les directives « oiseaux » et « habitats » est assurée grâce à l'obligation faite aux États de tenir dans chaque bassin hydrographique des registres qui recensent les zones protégées[253]. Ces registres permettent de s'assurer que les plans de gestion et des programmes de mesures établis pour chaque bassin ne portent pas atteinte à des zones qui nécessitent *« une protection spéciale*[254] *»*. Aussi, cette directive est susceptible de participer à la protection des eaux des régions arctiques de la Finlande et de la Suède afin d'éviter toute dégradation de sa biodiversité.

La Norvège et l'Islande ont également repris cette directive-cadre (CE) n°2000/60 dont on retrouve la référence à l'annexe XX de l'accord sur l'espace économique européen[255]. Outre les eaux intérieures de surface, les eaux de transition et les eaux souterraines, cet instrument vise également les eaux côtières[256]. Les eaux côtières correspondent à des eaux qui font l'interface entre les eaux des estuaires et les eaux marines. Pour ce qui est de la Norvège, la directive-cadre sur l'eau s'appliquera donc aux eaux du littoral jouxtant les eaux marines de l'océan Arctique. De plus, même si l'Islande n'est pas un État riverain de l'océan Arctique, la proximité de son territoire maritime de l'océan Arctique, qui jouxte l'océan Arctique, permet de considérer que la protection offerte par la directive (CE) n°2000/60 s'étend au moins partiellement à cet espace voisin[257].

En outre, avec le réchauffement climatique, la question de l'impact de l'agriculture sur les eaux risque à terme de se poser. À cet égard, la directive nitrate (CE) n°91/676[258] a pour objectif de réduire et de prévenir la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. Cet acte prévoit la

[252] *Ibid.*, article 2.
[253] *Ibid.*, article 6.
[254] *Ibid.*
[255] Décision du Comité mixte de l'EEE n°17/2009 modifiant l'annexe XX (environnement) de l'accord sur l'Espace Economique Européen du 5 fév. 2009.
[256] Directive (CE) n°2000/60, *op. cit.*, article 2.
[257] Il parait ici utile de préciser que l'Islande souhaite se voir reconnaitre le statut d'État riverain de l'océan Arctique en raison de la proximité de ses eaux et de la fluctuation de la définition des limites de l'océan Arctique. Si un tel statut lui était accordé, il serait alors possible de considérer la directive (CE) n°2000/60 s'applique directement aux eaux du littoral jouxtant la partie islandaise de l'océan Arctique.
[258] Directive (CEE) n°91/676 du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles du 12 déc. 1991, JOCE L 375 du 31 déc. 1991, p. 1-8.

désignation par les États membres de zones vulnérables. Cette directive a également été transposée par la Norvège et l'Islande dans l'annexe XX de l'accord EEE dédiée à l'environnement[259].

En somme, la législation de l'UE relative à la protection de l'eau couvre à la fois les territoires arctiques de l'UE et les territoires arctiques de la Norvège et de l'Islande. L'influence matérielle de la législation de l'UE dans le domaine de la protection des eaux marines est, pour sa part, beaucoup moins étendue.

2. La protection des eaux marines

En matière de protection des eaux marines, une directive-cadre relative à la stratégie pour le milieu marin fut adoptée en 2008 pour soutenir la mise en place d'une politique maritime intégrée pour l'Union européenne[260]. Afin d'atteindre un bon état écologique des eaux marines, cette directive prévoit la mise en place de plans de gestion dans les différentes régions marines de l'Union européenne. Ces plans de gestion sont basés sur une approche écosystémique. Il convient ici de rappeler que la Suède et la Finlande ne disposent pas de façade maritime sur l'Arctique. Aussi, l'influence que pourrait exercer cette législation à travers ces deux États membres reste très limitée. Pour leur part, la Norvège et l'Islande ont rejeté l'incorporation de cette directive dans l'accord EEE, car elle dépassait le champ d'application de l'accord EEE, limité à la mer territoriale des États parties[261]. Cependant, il semble ici important de relever que le système de gestion des zones maritimes de la Norvège aurait servi de modèle lors de l'élaboration de la directive-cadre[262]. À ce propos, le ministère des affaires étrangères norvégien a affirmé que *« en pratique, la Norvège remplit les exigences relatives au développement et à la mise en œuvre de stratégies maritimes de la directive.[263] »* Or, selon Elise Johansen, le système de gestion des zones maritimes norvégiennes ne crée pas d'obligations juridiques équivalentes à celles de la directive-cadre sur le milieu marin. Le système reste dominé par une gestion sectorielle, et non holistique comme il est présenté par les autorités norvégiennes[264].

---

[259] Accord sur l'Espace Economique Européen, *op. cit.*, p. 3.
[260] Directive (CE) 2008/56 du Parlement Européen et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin du 17 juin 2008, JOCE, L 164 du 25 juin 2008, p. 19-40.
[261] Accord sur l'Espace Economique Européen, *op. cit.*, article 126.
[262] Meld. St. 5 (2012–2013), Report to the Storting (White Paper), The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU, 56 p., spéc. p 14.
[263] Traduction par nos soins, *Ibid.*, p. 14.
[264] E. Johansen, *The EU Influence on norwegian domestic legislation for the protection of the arctic marine environment, op. cit.*, p. 14-16.

Aussi, en comparaison des effets évidents de la législation de l'UE en matière de protection des eaux non marines en Arctique, son impact sur la protection des eaux marines reste très limité. Reste à considérer l'impact de la législation de l'UE en matière de protection de l'« air. »

C. La protection de l' « air »

L'Arctique est particulièrement sensible aux mutations du climat. Les modèles scientifiques notent une fonte exponentielle de la banquise, et chaque année la superficie de la calotte glaciaire diminue de 13 %[265]. Par ses activités, l'Union européenne contribue à l'accentuation du phénomène. Pour limiter son impact, l'Union a développé une politique de lutte contre le changement climatique. Peu lisible et extrêmement technique, il ne s'agit pas ici de revenir en détail sur l'ensemble des normes à destination du climat de l'UE, mais davantage d'en analyser les grandes tendances au regard de leur impact sur l'Arctique. Deux grands volets structurent la législation de l'UE relative au changement climatique : un volet réduction, qui promeut l'atténuation des gaz à effet de serre[266], et un volet adaptation, chargé de gérer les impacts liés au changement climatique[267]. Pour l'heure, aucun instrument contraignant spécifique au volet adaptation n'a encore été adopté. L'Union ne s'est dotée que tardivement, en 2013, d'une stratégie relative à l'adaptation[268]. Dès lors, c'est à l'aune de la politique de réduction des gaz à effet de serre de l'UE que sera évalué l'impact de l'Union en matière climatique sur l'environnement Arctique.

---

[265] GIEC, Rapport de synthèse, Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, Suisse, 103 p., spéc. p. 8.

[266] Directive (CE) n°2009/29 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (CE) n°2003/87 afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre du 23 avril 2009, JOCE L 140 du 5 juin 2009, p.63-86 ; Directive (CE) n°2009/28 du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives (CE) n°2001/77 et (CE) n°2003/30/CE du 23 avril 2009, JOCE L 140 du 5 juin 2009, p.16-62 ; Directive (CE) n°2009/31 du Parlement européen et du Conseil relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive (CEE) n°85/337 du Conseil, les directives (CE) n°2000/60, (CE) n°2001/80, (CE) n°2004/35, (CE) n°2006/12 et (CE) n°2008/1 et le règlement (CE) n°1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, JOCE L 140 du 5 juin 2009, p.114-135 ; Décision (CE) n°406/2009 du Parlement européen et du Conseil relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 du 23 avril 2009, JOUE L 140 du 5 juin 2009, p. 136-148.

[267] En plus des normes climatiques issues de la politique environnementale de l'Union européenne, des normes destinées à lutter contre les changements climatiques ont également été adoptées dans le cadre de nombreuses autres politiques de l'Union.

[268] Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique, COM (2013) 216, 16 avril 2013, 13 p., spéc. p. 4.

Le rapport « the EU arctic footprint » reconnait l'influence indirecte de la politique climatique de l'Union[269]. Or, une influence, même indirecte, est importante dans la lutte contre le changement climatique. Cette influence est indirecte d'un point de vue matériel, la politique unilatérale climatique de l'Union participe à la réduction des gaz à effet de serre, et toute réduction est positive pour la protection de l'Arctique. Elle est également indirecte du point de vue du rôle de leadership défendu par l'UE en matière d'atténuation des gaz à effet de serre (GES).

L'Union européenne s'est imposée en tant que leader dès les toutes premières négociations internationales relatives au changement climatique, et qui débouchèrent sur l'adoption de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques de 1992[270]. Or, à cette époque, il subsistait un décalage entre les engagements internationaux de l'UE et les avancées de sa propre politique climatique. Sebastian Oberthür et Claire Roche Kelly évoquent les effets de ce décalage sur la crédibilité de l'UE[271]. Pour ne pas perdre son rôle de leader international en matière de lutte contre le changement climatique, l'Union développa une nouvelle stratégie, appelée le *« leadership by example[272] ».* Pour un acteur, ce *« leadership by exemple »* consiste à élaborer des normes ambitieuses et innovantes dans un domaine afin d'obtenir une crédibilité qui lui permettra d'influencer ses partenaires lors de négociations internationales. Ce *« leadership by example »* est en réalité un leadership normatif. Dans cette configuration, ce n'est pas tant la puissance de l'acteur qui importe que la qualité des normes qu'il produit. Aussi, pour devenir une norme de référence, celle-ci doit démontrer un certain degré d'ambition par rapport aux standards internationaux. Elle doit par ailleurs innover, être effective et pouvoir s'adapter aux changements. Enfin, le leadership normatif sera définitivement consommé lorsque la norme aura été acceptée comme modèle par des tiers qui n'y sont pas directement assujettis. En raison de son éventuel impact indirect sur l'environnement arctique, le leadership normatif de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique sera évalué à l'aune de sa politique de réduction des GES. Il s'agit donc de déterminer si les normes relatives à la politique de réduction des GES de l'UE peuvent être considérées comme des normes de référence.

---

[269] EU Arctic footprint and Policy assessment final report, Ecologic institute, 21 décembre 2010, Berlin, 243 p., spéc. p. 27 s.

[270] Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, signée à New York, aux États-Unis, le 9 mai 1992, entrée en vigueur le 21 mars 1994, Rec. des Traités vol. 1771, p. 107.

[271] Ils appellent ce décalage le « credibility gap » de l'Union européenne. V° S. Oberthür et C. Roche Kelly, *EU leadership in international climate policy : achievments and challenges,* The International spectator*,* Vol. 43, n°3, sept. 2008, p35-50, spéc. p. 39.

[272] *Ibid.*, p. 35 ; V° égal. K. Kulovesi, *Climate change in EU external relations : please follow my example (or I might force you to)*, in Elisa Morgera (dir.), *The external environmental policy of the european union – EU and international law perspectives*, Cambridge University Press, 2012, 417 p., p. 115-168, spéc. p. 132.

Pour devenir une norme de référence, la politique de l'UE en matière de réduction des GES doit répondre à certains critères. La norme doit faire état d'un degré élevé d'ambition par rapport aux standards internationaux **(1),** elle doit innover, être effective et apte à s'adapter si nécessaire **(2).** Enfin, une reprise de la norme par des États tiers permet de confirmer le statut de leader normatif poursuivi par l'UE **(3).**

1. L'ambition des objectifs de l'Union européenne en matière de réduction des gaz à effet de serre

Afin de préparer l'Union européenne à opérer sa transition vers une économie à faible intensité de carbone, la Commission européenne propose en 2008 l'adoption du *« paquet énergie-climat 2020*[273]*. »* Adopté le 23 avril 2009, ce paquet législatif est constitué de la directive (CE) n°2009/29 sur le système d'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre[274], de la directive (CE) n°2009/28[275], de la directive (CE) n°2009/31[276] et de la décision (CE) n°406/2009[277].

En octobre 2014, de nouvelles orientations pour le cadre d'action en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030 sont adoptées par le Conseil européen. Ces orientations prévoient une réduction de 40% des gaz à effet de serre (par rapport aux niveaux de 1990), une augmentation de 32% d'énergie renouvelable et de 32,5% d'efficacité énergétique de l'Union européenne[278]. L'Union devait en cela être *« la première grande économie à communiquer, le 6 mars 2015, son plan relatif au climat*[279] *»*, autrement appelé CPDN (contributions prévues déterminées au niveau national) qui sont publiées sur le site de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques[280]. Outre le caractère précurseur de l'objectif climatique de l'Union, la Commission

[273] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Deux fois 20 pour 2020 – Saisir la chance qu'offre le changement climatique, COM (2008) 30, 23 janv. 2008, 14 p. Un accord entre les États membres sur l'opportunité des quatre textes formant le paquet énergie-climat est trouvé lors du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008.
[274] Directive (CE) n°2009/29, *op. cit.*
[275] Directive (CE) n°2009/28, *op. cit.*
[276] Directive (CE) n°2009/31, *op. cit.*
[277] Décision (CE) n°406/2009, *op. cit.*
[278] Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014, Cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, 23 oct. 2014, SN 79/14, 10 p.
[279] Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, L'après-Paris : évaluation des implications de l'accord de Paris, accompagnant la proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, COM (2016) 110, 2 mars 2016, 11 p., spéc. p. 1.
[280] http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx (consulté le 12 oct. 2019).

européenne souligne, dans une communication relative à l'accord de Paris[281], le caractère « ambitieux » de l'objectif de réduction d'au moins 40% des émissions de GES dans tous les secteurs de l'économie[282]. Pour valider le caractère « ambitieux » de l'objectif de réduction de 40 % des émissions de GES, il aurait pu être intéressant de comparer cet objectif aux contributions publiées par les autres grandes économies. Cependant, les formulations très diverses que peuvent prendre les contributions nationales rendent cette comparaison inopérable[283]. La part d'ambition de l'objectif climatique de l'Union est, par ailleurs, corroborée par le souhait de la Norvège de publier une CPDN dont l'objectif serait *« au moins aussi ambitieux que celui de l'UE[284]* ». La Norvège ajoute qu'ainsi elle pourrait *« jouer un rôle dans le renforcement du groupe de pays qui prennent l'approche la plus ambitieuse et constructive des négociations sur le climat.[285]»* Cette reconnaissance par la Norvège du caractère ambitieux des objectifs climatiques de l'UE répond au premier critère afférent à une norme de référence.

2. Les critères d'effectivité, d'innovation et d'adaptabilité des normes promues par la politique de réduction des gaz à effet de serre

L'un des instruments phares de la politique climatique de l'Union européenne est la création, par la directive (CE) n°2003/87, du système d'échange de quotas européens de gaz à effet de serre (ci-après SEQE)[286]. Aucune définition légale n'existe du système d'échange de quotas d'émission. Bertrand de Gérando propose de définir ce système comme *« un lieu d'échange de droits d'émettre des gaz à effet de serre, généralement appelés quotas qui ont été créés puis alloués à des États ou à des exploitants d'installations émettrices. Ces États ou ces exploitants doivent restituer à une date déterminée les quotas qui leur ont été alloués, mais le nombre de quotas qu'ils restituent doit couvrir leur émission de gaz à effet de serre[287]. »* La première période d'échange de quotas débuta en 2005, et actuellement nous sommes dans la troisième phase des échanges de

[281] Accord de Paris, signé à Paris, France, le 12 déc. 2015, entrée en vigueur le 4 nov. 2016, rec. des traités n°I-54113, p. 1-195.
[282] COM (2016) 110, *op. cit.*, p. 2.
[283] Les CPDN ne font pas forcément référence à un objectif national à court terme relatif aux émissions de gaz à effet de serre.
[284] Meld. St. 13 (2014-2015), Report to the Storting (white paper), New emission commitment for Norway for 2030- towards a joint fulfilment with the EU, 31 p., spéc. p. 14.
[285] Traduction par nos soins, *Ibid.*
[286] Directive (CE) 2003/87 du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive (CE) n°96/61 du Conseil du 13 octobre 2003, JOCE L 275, 25 oct. 2003, p. 32–46 ; Directive (CE) n°2009/29, *op. cit.*
[287] Bertrand de Gérando, *Energies-climat - Quotas d'émission de gaz à effet de serre - Système d'échange de quotas – Entreprises et collectivités bénéficiaires – Outils de gestion des quotas*, Lamy, 2010, 300 p., spéc. p. 66.

quotas. La directive (CE) n°2009/29 entreprit de réformer le système afin d'y apporter davantage d'harmonisation. En effet, lors des deux premières phases, 2005-2007 et 2008-2012, les États membres étaient chargés d'élaborer *« un plan national d'allocation des quotas »* dans lequel ils fixaient le plafond total des quotas qui seraient alloués aux installations fixes pour une période donnée. La réforme permit que l'allocation des quotas se fasse au niveau de l'Union européenne. Le plafond global de ces allocations est abaissé régulièrement afin de permettre une réduction progressive des émissions de GES. Par ailleurs, la réforme, conduite par la directive (CE) n°2009/29, supprima le principe de la gratuité des quotas[288] au profit du principe de la mise aux enchères des quotas selon une répartition qui doit répondre à certains critères que nous ne développerons pas ici[289].

Plusieurs facteurs, comme la crise économique ou encore la rigidité du système de mise aux enchères[290], ont contribué au ralentissement du SEQE et à la nécessité de créer un nouvel instrument de régulation du marché des quotas d'émission. La décision 2015/1814 du 8 octobre 2015 a créé la réserve de stabilité du marché pour le SEQE qui vise à lutter contre l'excédent de quotas constaté en 2013 et à réguler le déséquilibre qui existait entre l'offre et la demande de quotas d'émissions[291]. De cette manière, si le total des quotas d'émissions pour une année dépasse le plafond fixé au préalable par l'Union alors l'excédent pourra être placé dans la réserve. À l'inverse, si le nombre de quotas n'atteint pas le plafond fixé, la différence des quotas pourra être retirée de la réserve et remise sur le marché des quotas d'émission. Cette réserve devrait permettre de relancer et de mieux gérer le SEQE. L'Union veille donc à conserver l'effectivité du SEQE en l'adaptant au gré des difficultés rencontrées.

Comme on a pu le voir, le SEQE n'est pas exempt d'imperfections, mais les ajustements dont il a fait l'objet étaient inéluctables au regard du caractère précurseur du système. L'Union

[288] Certaines exceptions à la mise aux enchères subsistent concernant certains producteurs et exploitants visés aux articles 10 bis §3, §4, et 10 quater § 3 et §4 de la directive (CE) n°2009/29, *op. cit.*

[289] Pour davantage d'information sur le système des échanges de quotas européens V° P. Thieffry, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruylant, 2e édition, 2011, p. 710-748, spéc. p. 732-738.

[290] Le parlement européen et le Conseil de l'UE ont noté un important déséquilibre entre l'offre et la demande de quotas en raison de *« l'inadéquation entre l'offre de quotas d'émission à mettre aux enchères, laquelle est fixée d'une manière très rigide, et la demande à l'égard de ces quotas, qui est flexible et sur laquelle influent les cycles économiques, les prix des combustibles fossiles et d'autres facteurs encore. »*, V° Communication de la Commission européenne, Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive (CE) n°2003/87, COM (2014) 20, 22 janv. 2014, 8p., spéc. p. 1.

[291] Décision (UE) n°2015/1814 du Parlement européen et du Conseil concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive (CE) n°2003/87 du 6 oct. 2015, JOUE L 264 du 9 oct. 2015, p. 1–5. Cette décision a récemment été modifiée par la directive (UE) n°2018/410 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (CE) n°2003/87 afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) n° 2015/1814 du 14 mars 2018, JOCE L 76 du 19 mars 2018, p. 3–27.

européenne est la première à avoir adopté le système du marché des quotas d'émission préconisé par le protocole de Kyoto[292]. Il faut donc souligner l'innovation dont l'Union a su faire preuve en matière de politique d'atténuation du changement climatique. Mettre en place un système aussi complexe à gérer, et économiquement exigeant pour les différents opérateurs concernés a considérablement renforcé l'influence de l'UE dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Si le critère de l'effectivité semble difficile à évaluer tant les facteurs à prendre en compte sont considérables, il semblerait que les critères d'innovation et d'adaptabilité des normes promues par la politique de réduction des gaz à effet de serre soient satisfaits. Reste à considérer le critère de l'adoption par des tiers de normes auxquelles ils ne sont pas directement soumis.

3. L'adoption par des tiers du modèle législatif de l'Union européenne en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre

L'Union a entraîné dans son sillage normatif la Norvège et l'Islande. En effet, ces deux États parties à l'accord sur l'EEE ont transposé une partie de la législation de l'Union relative à l'atténuation du changement climatique[293]. La Norvège et l'Islande ont intégré à leurs droits la directive (CE) n°2003/87[294], à l'origine du SEQE, et la directive (CE) n°2009/29 qui la complète. Cependant, la décision de transposition de la directive (CE) n°2009/29, du Comité conjoint de l'EEE, exclut de l'incorporation son article 10§3 relatif à l'utilisation des recettes issues de la mise aux enchères des quotas[295]. Cet article oriente l'utilisation d'une partie de ces recettes au soutien d'actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, par exemple le développement des énergies renouvelables, la lutte contre le déboisement et la participation au reboisement, ou encore l'adoption de moyens de transport peu consommateurs d'énergie. Les deux États n'ont pas non plus intégré la dernière directive de l'UE visant à renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone[296]. L'acte fait

[292] Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques signé à Kyoto, au Japon, le 11 déc. 1997, entrée en vigueur le 16 fév. 2005, rec. des traités n°A-30822, vol. 2303, p. 162.
[293] Cette transposition fut opérée sur la base de l'article 73 de l'accord sur l'EEE. V° Accord sur l'Espace Economique Européen, *op. cit.*
[294] Directive (CE) n°2003/87 du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive (CE) 96/61 du Conseil du 13 oct. 2003, JOCE L 275 du 25 oct. 2003, p. 32-46.
[295] Decision n°152/2012 of the EEA Joint commitee amending Annex XX (Environment) to the EEA Agreement du 26 juil. 2012, JOUE L 309 du 8 nov. 2012, p. 38-46 ; Directive (CE) n°2009/29, *op. cit.*, article 10§3.
[296] Directive (UE) n°2018/410, *op. cit.*

aujourd'hui l'objet d'un examen en vue de son intégration par les États membres de l'EEE[297]. Il est donc possible de considérer que, dans l'ensemble, la Norvège et l'Islande ont transposé l'essentiel de la législation de l'UE relative à la réduction des GES. En revanche, la transposition dans le droit norvégien et islandais de cette législation ne suffit pas à satisfaire le troisième critère des normes de référence, relatif à l'adoption par des tiers de normes auxquelles ils ne sont pas directement soumis.

En l'occurrence, l'incorporation de ces règles dans les droits norvégiens et islandais est *« systématique, immédiate et conventionnellement instituée »* par l'accord sur l'EEE[298]. Les normes de l'UE relative à l'atténuation des GES ne sont donc pas reprises en leur qualité de « règles modèles ». Toutefois, l'Union européenne ambitionne d'exporter le modèle de son SEQE à l'extérieur de l'Union, et au-delà de la Norvège et de l'Islande. Elle fut la première à se doter d'un tel dispositif, et d'après son site internet officiel, le système d'échange de quotas de l'Union inspirerait le développement de dispositifs équivalents[299]. Selon un rapport de l'OCDE, il y aurait aujourd'hui dans le monde 25 systèmes de plafonnement et d'échange des émissions de carbone[300]. En tant que précurseur, le modèle de l'Union européenne a très certainement inspiré certains de ces dispositifs.

Il est malheureusement impossible de mesurer l'impact direct de la politique de l'UE en matière de réduction des GES sur l'environnement arctique. Cependant, si l'on considère que sa législation en la matière constitue une norme de référence, il est alors probable que cette dernière ait un impact matériel positif sur cet espace. De manière plus globale, sa législation est source d'influence stratégique pour l'Union européenne sur la scène internationale, et elle contribue indirectement à assoir la légitimité de l'UE sur la scène arctique.

En dépit du caractère inégal de l'impact des cadres juridiques de protection de la faune, de la flore, des eaux et de l'air sur la protection de l'environnement arctique, le cadre législatif de l'UE en matière de prévention des impacts à l'environnement reste plus opérant que son régime de réparation. L'UE dispose donc, dans ce cadre, de véritables instruments pouvant avoir une incidence positive sur la protection de l'environnement arctique. Il s'agit maintenant d'appréhender

[297]Pour suivre l'évolution de la procédure de transposition, il faut se référer au site de l'EFTA, https://www.efta.int/eea-lex/32018L0410 (consulté le 13 oct. 2019).
[298] C. Rapoport, *L'Union européenne, exportatrice de normes environnementales dans ses relations conventionnelles avec les pays tiers*, in. J. Auvret Finck (dir.), *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne*, Acte du colloque de Nice des 6-7 avril 2017, Pedone, 2018, 420 p., p. 25-56, spéc. p. 30.
[299] https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en#tab-0-0 (consulté le 13 oct. 2019).
[300] OCDE Working paper, The joint impact of the European Union emissions trading system on carbone missions and economic performance, Economic department, n°1515, 14 déc. 2018, 57 p., spéc. p. 8.

l'impact de sa législation dans le cadre de certaines activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement arctique.

SECTION 2 L'IMPACT DE LA LEGISLATION EUROPEENNE SUR CERTAINES ACTIVITES SUSCEPTIBLES DE PORTER ATTEINTE A L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE

La législation européenne est susceptible d'avoir un impact direct ou indirect sur certaines activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement arctique. Il ne sera ici traité que des activités les plus sensibles d'un point de vue environnemental. Avec le réchauffement climatique, certaines activités en Arctique sont en plein essor, comme le transport maritime **(§1)** ou l'exploitation des ressources vivantes et non-vivantes **(§2)**.

§1 L'IMPACT DIRECT SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE DE LA LEGISLATION DE L'UNION EUROPEENNE ENCADRANT LE TRANSPORT MARITIME

L'un des enjeux principaux de la région arctique est l'ouverture de nouvelles routes maritimes, le passage du Nord-Ouest, le passage du Nord-Est et la route centrale par le pôle Nord. L'intérêt des acteurs du transport maritime pour ces nouvelles routes ne cesse de croître. Or, développer le transport maritime dans une zone aussi fragile que l'Arctique accroît les risques de pollution de l'espace marin et du littoral. Les nombreux navires, parfois immatriculés dans un État membre de l'Union, qui utilisent, ou utiliseront, ces routes ont leurs ports de destination ou de départ dans l'Union[301]. Les États membres de l'Union pourront alors agir à leur égard en tant qu'État du port ou du pavillon. Par ce biais, la législation de l'Union européenne en matière de transport maritime va trouver à s'appliquer. L'Union a en particulier développé une législation spécifique destinée à renforcer la sécurité dans ce domaine, et par là même à lutter contre la pollution du milieu marin. À travers cette législation, l'Union européenne contribue directement à la

[301] A. Stepien, T. koivurova, P. Kankaanpaa, *Strategic assessment of development of the Arctic – Assessment conducted for the European Union*, Arctic center, University of Lapland, 2014, 275 p., spéc. p. 48.

protection de l'environnement l'Arctique **(A).** L'influence de sa législation est renforcée par sa diffusion dans les États parties à l'accord sur l'EEE **(B).**

A. La législation de l'Union européenne en matière de sécurité maritime

La réglementation du domaine de la sécurité du transport maritime est une préoccupation ancienne de l'UE. Dans sa lutte contre la pollution du milieu marin, l'UE a développé tout un arsenal juridique voué à garantir la sécurité du transport maritime. Le cadre de la sécurité maritime repose, à titre principal, sur les emblématiques paquets Erika I, II et III. À l'occasion du paquet Erika III, six directives et deux règlements furent adoptés le 23 avril 2009[302]. Certaines mesures prévues par ces directives ont une incidence directe sur l'Arctique. Par exemple, la directive (CE) n°2009/17 sur la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'informations, prévoit certaines mesures en cas de risques liés à l'état des glaces[303]. La directive impose, aux autorités compétentes des États membres, de fournir aux navires entreprenant ce type de navigation des informations sur l'état des glaces dans la zone envisagée, sur l'itinéraire approprié à leur navigation, et de les renseigner sur les services de brise-glace disponibles dans la zone[304]. Enfin, les autorités compétentes doivent exiger des navires la preuve qu'ils satisfont aux exigences de résistance et de puissance adaptées à la navigation dans les glaces[305].

De manière plus générale, l'ensemble des règles issues des paquets Erika est susceptible de contribuer à la diminution des risques de pollution accidentelle en Arctique causés par les navires

[302] Directive (CE) n°2009/15 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes du 23 avril 2009, JOCE L 131 du 28 mai 2009, p. 47-56 ; Directive (CE) n°2009/16 du Parlement européen et du Conseil relative au contrôle par l'État du port du 23 avril 2009, JOCE L 131 du 28 mai 2009, p. 57-100 ; Directive (CE) n°2009/17 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (CE) n°2002/59 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information du 23 avril 2009, JOCE L 131 du 28 mai 2009, p. 101-113 ; Directive (CE) n°2009/18 du Parlement européen et du Conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive (CE) n°1999/35 du Conseil et la directive (CE) n°2002/59 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, JOCE L 131 du 28 mai 2009, p. 114-127 ; Directive (CE) n°2009/20 du Parlement européen et du Conseil relative à l'assurance des propriétaires de navires pour les créances maritimes du 23 avril 2009, JOCE L 131 du 28 mai 2009, p. 128-131 ; Directive (CE) n°2009/21 du Parlement européen et du Conseil concernant le respect des obligations des États du pavillon du 23 avril 2009, JOCE L 131 du 28 mai 2009, p. 132-135 ; Règlement (CE) n°391/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires du 23 avril 2009, JOCE L 131 du 28 mai 2009, p. 11-23 ; Règlement (CE) n°392/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident, JOCE L 131 du 28 mai 2009, p. 24-46.
[303] Directive (CE) n°2009/17, *op. cit.*
[304] *Ibid.*, article 18 bis §1 pt. a.
[305] *Ibid.*, article 18 bis §1 pt. b.

soumis au droit de l'UE, et dans certains cas par les navires battant pavillon d'un État tiers. En tant que parties à l'accord sur l'Espace Economique Européen, une partie législation européenne relative à la sécurité du transport maritime s'impose également à la Norvège et à l'Islande.

B. La diffusion des normes de l'Union européenne relatives au transport maritime en Norvège et Islande

De manière préliminaire, rappelons que la Norvège contribue à 20% des importations en gaz de l'Union européenne, et que l'Islande possède d'importantes ressources minières encore peu exploitées. Une partie des importations de ces ressources se fait déjà par la voie du transport maritime. Dès lors, l'incorporation par l'accord de l'EEE de la législation européenne en matière de transport maritime, à l'annexe XIII et au protocole 19, est d'une importance significative pour la zone arctique[306]. Une large part de la réglementation relative à la sécurité maritime a, ainsi, été transposée dans le droit de ces deux États. Les paquets Erika I, II et III font partie de l'acquis que doivent mettre en œuvre ces deux États. Cette transposition garantit le respect par les navires battant pavillon norvégien ou islandais d'un niveau élevé de sécurité. De plus, une véritable coordination des actions entre l'Union européenne, la Norvège, et l'Islande en matière de sécurité maritime est assurée par la participation de ces deux États à l'Agence européenne pour la sécurité maritime.

Ces règles relatives à la sécurité maritime ont un rôle préventif. Adoptées historiquement après de grandes catastrophes pétrolières (naufrage de l'Erika en 1999, naufrage du Prestige en 2002), ces mesures doivent prévenir la survenance de tels accidents. Dès lors, l'application de ces règles par des États appartenant à la région Arctique, ou par des États dont les navires transitent par la région arctique, contribue à la protection de l'environnement arctique.

En sus d'un cadre préventif, les règles relatives à la sécurité maritime possèdent un volet répressif relatif à la pollution causée par les navires issus de la directive (CE) n°2005/35 telle que modifiée par la directive (CE) n°2009/123.[307] Les navires des États membres de l'UE ainsi que ceux de la Norvège et l'Islande sont concernés par ces règles répressives[308]. L'objet de la directive (CE)

[306] Accord sur l'Espace Economique Européen, *op. cit.*, p. 3.
[307] Directive (CE) n°2005/35 du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions du 7 sept. 2005, JOCE L 255 du 30 sept. 2005, p 11-21 ; Directive (CE) n°2009/123 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (CE) 2005/35 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions du 21 oct. 2009, JOCE L 280 du 27 oct. 2009, p. 52-55.
[308] Accord sur l'espace économique européen, *op. cit.*, annexe XIII, Transport, pt. 56.v, p. 66.

n°2009/123 est de sanctionner, y compris pénalement, les personnes responsables d'une pollution intentionnelle du milieu marin causée par un navire[309]. Cependant, la décision de transposition de cette directive émanant du Comité conjoint de l'EEE précise qu'en vertu du champ d'application de l'accord sur l'EEE, les futures règles législatives adoptées sur la base de l'article 83§2 TFUE – article qui autorise l'adoption de règles minimales relatives à la définition d'infractions pénales et de sanction dans le cadre d'un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation – ne leur seront pas applicables[310]. Dès lors, les États de l'EEE se réservent le droit de choisir les peines applicables en cas de non-respect de la directive (CE) n°2005/35 dans sa version modifiée.

Du reste, des mesures spécifiquement environnementales applicables au transport maritime peuvent également avoir un impact significatif sur l'environnement arctique, et sont applicables aussi bien à l'UE qu'aux États de l'EEE. Sont par exemple réglementés la teneur en soufre de certains combustibles liquides[311], la lutte contre les émissions de composés organiques volatils[312], les plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques et notamment les émissions issues du transport maritime qui contribuent à l'acidification, l'eutrophisation et l'ozone au sol[313]. Enfin, en leur qualité d'États du port, les États membres dans leur ensemble, et les partenaires de l'EEE ont le pouvoir de contrôler le respect, par les navires entrants et sortants de leurs ports, des réglementations internationales relatives à la sécurité du transport maritime.

Le domaine du transport maritime dispose d'un éventail de mesures abouties destinées à protéger la pollution du milieu marin dont les répercussions sont largement extra-européennes. Si le développement de la navigation en Arctique devait prochainement se renforcer, il ne fait pas de doute que la législation de l'UE dans le domaine du transport maritime aurait alors un impact positif conséquent sur la préservation de cette région. En revanche, l'encadrement par la législation de l'UE des activités liées à l'exploitation des ressources vivantes et non-vivantes en Arctique est plus complexe.

[309] Directive (CE) 2009/123, *op. cit.*
[310] Decision n°188/2015 of the EEA Joint Committee amending Annex XIII (Transport) to the EEA Agreement, 10 juil. 2015, JOUE L 8 du 12 janv. 2017, p. 20-21.
[311] Directive (UE) n°2016/802 du Parlement européen et du Conseil concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides du 11 mai 2016, JOUE L 132 du 21 mai 2016, p. 58-78.
[312] Directive (CE) n°94/63 du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV) résultant du stockage de l'essence et de sa distribution des terminaux aux stations-service du 20 déc. 1994, JOCE n° L 365 du 31 déc. 1994, p. 24-33.
[313] Directive (CE) n°2001/81 du Parlement européen et du Conseil fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques du 23 oct. 2001, *JOCE n° L 309 du 27 nov. 2001, p. 22-30.*

§2 L'IMPACT INDIRECT SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE DE LA LEGISLATION EUROPEENNE ENCADRANT L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES

La fonte des glaces en Arctique laisse entrevoir de nouvelles opportunités en matière d'exploitation des ressources non-vivantes et vivantes. Or, le développement de ces activités dans l'espace arctique fait peser un risque élevé sur l'environnement arctique. La législation européenne encadre ces activités dans le but de limiter leurs atteintes à l'environnement. Seulement, les effets de sa réglementation tant au niveau de l'exploitation des ressources non-vivantes **(A)** que vivantes **(B)** restent limités en Arctique.

A. L'Exploitation des ressources non-vivantes

Selon une étude du service géologique des États-Unis publiée en 2008, le sous-sol de l'Arctique serait riche en combustible énergétique et en minerais[314]. Outre les intérêts privés des entreprises européennes pour ces richesses, l'Union européenne y voit un moyen de renforcer sa sécurité énergétique. Face aux risques que font peser les activités extractives sur l'environnement, l'Union européenne a développé une législation destinée à limiter leurs effets néfastes pour l'environnement. Comme la majorité de ces ressources se trouve en mer, il convient d'envisager l'encadrement de ces activités par la législation de l'UE à la fois dans l'espace terrestre et marin. Mis à part la directive (UE) n°2013/30 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières offshore **(1),** l'essentiel des règles de l'UE relatives à l'exploitation des ressources non-vivantes s'applique à terre comme en mer **(2).**

[314] U.S. Geological Survey Fact Sheet 2008-3049, 4 p., https://pubs.er.usgs.gov/publication/fs20083049?from=home (consulté le 9 oct. 2019).

1. Le volet environnemental de l'exploitation des ressources non-vivantes dans l'espace terrestre et marin

Le volet environnemental de la législation de l'UE relative à l'exploitation des ressources non-vivantes dans l'espace terrestre et marin repose, d'une part, sur la réglementation relative à l'évaluation environnementale et, d'autre part, sur la gestion des déchets résultant de ces activités.

Au niveau de la phase d'implantation de l'exploitation du gisement minier, pétrolier ou gazier visé, la directive (UE) n°2011/92[315] sur l'évaluation environnementale de certains projets publics et privés trouvent à s'appliquer. Les projets liés à l'exploitation gazière et pétrolière doivent systématiquement faire l'objet d'une étude d'incidence environnementale[316]. En revanche, il revient aux États membres de décider de l'opportunité d'une telle évaluation pour les projets d'extractions minières[317]. Ces exigences valent également pour la Norvège et l'Islande qui ont transposé cet acquis du droit de l'Union, mais dans la limite de leur mer territoriale. En cela, la législation de l'UE en matière d'évaluation des incidences environnementales des projets publics ou privés liés à l'exploitation des ressources minérales s'applique principalement aux activités extractives menées sur le territoire terrestre arctique de la Finlande, Suède, Norvège et Islande.

La gestion des déchets émanant des industries extractives est encadrée par la directive (CE) n°2006/21 qui vise à prévenir, et à réduire les effets néfastes sur l'environnement et la santé humaine résultant de la gestion des déchets des industries extractives[318]. Cet acte prévoit, entre autres, la mise en place d'un système de planification sous la forme de plans de gestion des déchets. Ces plans sont mis en œuvre par les États *membres « en tenant compte de la gestion des déchets dès la phase de conception et lors du choix de la méthode d'extraction et de traitement des minéraux [319]»* et sont valables cinq ans[320]. Cette directive est intégrée au droit de la Norvège et de l'Islande, au titre de l'accord sur l'EEE. Toutes les industries extractives sur le territoire de l'Union européenne, de la Norvège, et de l'Islande doivent se conformer aux exigences juridiques de cette directive. Ainsi, la législation de l'UE en la matière participe de manière indirecte à restreindre les

[315] Directive (UE) n°2011/92, *op. cit.*
[316] Directive (UE) n°2011/92, *op. cit.*, article 4§1 et annexe I.
[317] Toutefois, les carrières et mines à ciel ouvert dépassant les 25 hectares, ou les 150 hectares pour les tourbières devront systématiquement faire l'objet d'une évaluation d'incidence environnementale. V° Directive (UE) n°2011/92, *op. cit.*, article 4§2 et annexe I et II.
[318] Directive (CE) n°2006/21 du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive (CE) n°2004/35 - Déclaration du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 15 mars 2006, JOCE L 102 du 11 avril 2006, p. 15–34, spéc. article 1.
[319] *Ibid.*, article 5§2 pt. a i).
[320] *Ibid.*, article 5§4.

effets néfastes des déchets des industries extractives en Arctique. Toutefois, les industries européennes de ce secteur qui opèrent en dehors de l'Union sont uniquement assujetties à la *lex loci*. D'où l'importance de développer et promouvoir des règles en matière de responsabilité sociale des entreprises qui s'entend comme « *la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société*[321]. »

2. Le renforcement de la sécurité de l'exploitation offshore de pétrole et de gaz

À la suite de l'explosion de la plate-forme pétrolière Deepwater Horizon dans le Golfe du Mexique en 2010 qui causa une vaste marée noire, l'Union européenne entreprit de combler les lacunes de son droit en matière de sécurité des opérations d'exploitation offshore de pétrole et gaz[322]. En 2013, elle adopte la directive (UE) n°2013/30 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer[323]. L'objet de ladite directive est d'établir *« les exigences minimales visant à prévenir les accidents majeurs lors d'opérations pétrolières et gazières en mer et à limiter les conséquences de tels accidents*[324]. » Aussi, le champ d'application matériel de la directive est très varié, il comprend des mesures visant à prévenir des accidents majeurs, et des mesures réactives visant à limiter les effets de l'accident. La directive propose donc un large éventail de mesures relatives à la prévention des accidents majeurs, à la préparation et à la réalisation des opérations, à la politique de prévention, à la transparence et au partage des informations, à la coopération entre les États membres, à la préparation et à la réponse à des accidents, aux effets transfrontières des pollutions.

Son champ d'application territoriale englobe les opérations situées en mer territoriale, dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental d'un des États membres de l'UE[325]. De cette manière, la directive n'est pas directement applicable à l'océan Arctique. D'autant que la

[321] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, COM (2011) 681, 25 oct. 2011, 19 p., spéc. p. 7 ; Document de travail des services de la Commission européenne, Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights : Overview of Progress, SWD (2019) 143, 20 mars 2019, 64 p.
[322] Résolution du Parlement européen sur l'action de l'Union européenne dans les domaines de l'exploration pétrolière et de l'extraction de pétrole en Europe du 7 oct. 2010, P7_TA (2010) 0352, 5 p.
[323] Directive (UE) n°2013/30 du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive (CE) n°2004/35, JOUE n° L 178 du 28 juin 2013, p.66-106.
[324] *Ibid.*, article 1.
[325] *Ibid.*, article 2.

Norvège et l'Islande ont refusé de transposer le texte, car ils considéraient que son champ d'application géographique excédait les limites fixées par l'accord sur l'EEE[326].

Néanmoins, la directive (UE) n°2013/30 participe indirectement à empêcher les effets transfrontières d'un accident pétrolier ou gazier en mer. Certaines dispositions de la directive s'appliquent aux compagnies pétrolières et gazières de l'Union européenne qui opèrent en dehors du territoire de l'Union, donc possiblement en Arctique. Dans cette configuration, la directive crée des obligations à destination, d'une part, des exploitants ou des propriétaires et, d'autre part, des États membres. En ce qui concerne les obligations des exploitants ou propriétaires, ces derniers devront veiller à ce que *« le document relatif à leur politique d'entreprise concernant la prévention des accidents majeurs […] couvre également leurs installations […] situées en dehors de l'Union[327] ».* Sur demande de l'autorité compétente, ils doivent également fournir un rapport *« sur les circonstances de tout accident majeur dans lequel elles ont été impliquées [328]».*

Concernant le rôle des États membres, la directive (UE) n°2013/30 fait reposer sur eux une double obligation de coordination, et une obligation de promotion des normes de sécurité prévues susceptibles d'avoir une certaine incidence sur l'environnement Arctique. Conformément à l'obligation de coordination, les États membres opérant dans une même région géographique doivent s'accorder sur *« les mesures adéquates pour atteindre un niveau élevé de compatibilité et d'interopérabilité des équipements d'intervention et d'expertise[329]. »* Si cela s'avérait *« nécessaire »,* cette obligation de coordination pourrait s'appliquer *« au-delà »* des régions géographiques européennes, en Arctique par exemple[330]. Cependant, cette obligation de coordination va dépendre de l'évaluation de la situation qu'en donneront les États membres[331]. Pour la seconde obligation de coordination, les États doivent s'entendre sur *« les mesures relatives à des zones situées en dehors de l'Union afin d'y prévenir les effets négatifs potentiels d'opérations gazières et pétrolières [332]».* La « marge d'appréciation » laissée aux États membres est, en l'espèce, plus réduite [333].

---

[326] A. Stepien, T. koivurova, P. Kankaanpaa**,** *Strategic assessment of development of the Arctic – Assessment conducted for the European Union*, Arctic center, University of Lapland, 2014, 275 p., spéc. p. 83.
[327] Directive (UE) n°2013/30, *op. cit.*, article 19§8.
[328] *Ibid.*, article 20.
[329] *Ibid.*, article 29§4.
[330] *Ibid.*
[331] F. Schneider, *Le droit de l'Union européenne au défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières en mer*, Revue juridique de l'environnement, fév. 2014, p. 277-295, spéc. p. 293.
[332] Directive (UE) n°2013/30, *op. cit.*, article 31§4.
[333] F. Schneider, *Le droit de l'Union européenne au défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières en mer*, *op. cit.*, p. 293.

Par ailleurs, selon le considérant 52 de la directive (UE) n°2013/30, les États membres, lorsqu'ils font partie du Conseil de l'Arctique, sont incités à promouvoir les normes les plus élevées en matière de sécurité environnementale[334]. Ce considérant n'a qu'une valeur juridique interprétative, mais son contenu est appuyé par l'obligation faite à la Commission européenne d'œuvrer *« en faveur de normes de sécurité élevées pour les opérations pétrolières et gazières en mer à l'échelle internationale auprès des instances mondiales et régionales compétentes, notamment celles dont les travaux portent sur les eaux de l'Arctique[335] ».*

En définitive, bien que l'action de l'Union en faveur de la réduction de l'impact sur l'environnement arctique du fait des opérations gazières et pétrolières de ses entreprises soit largement indirecte, elle tente de compenser ces insuffisances en endossant une fois de plus sa casquette de diffuseur de normes.

B. L'exploitation des ressources vivantes

Actuellement, la pêche en Arctique concerne le bas et le sub-arctique, le long des côtes du Groenland, du Canada, de l'Islande et des mers de Bering et de Barents[336]. On estime qu'un tiers des poissons capturés en Arctique sont, par la suite, vendus sur le marché de l'Union[337]. Les deux principaux exportateurs de poissons vers l'UE sont la Norvège (avec 22% des parts) et l'Islande (avec 6 % des parts)[338]. En droit de l'Union européenne, le secteur de la pêche est encadré à titre principal par le règlement (UE) n°1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche (PCP)[339] et le règlement (UE) n°2015/812 concernant l'obligation de débarquement[340]. L'accord sur l'EEE ne couvre pas le secteur de la pêche. Néanmoins, la législation de l'UE est susceptible d'avoir un

[334] Directive (UE) n°2013/30, *op. cit.*, considérant 52.
[335] *Ibid.*, article 33§3.
[336] A. Stepien, T. koivurova, P. Kankaanpaa*, Strategic assessment of development of the Arctic – Assessment conducted for the European Union*, Arctic center, University of Lapland, 2014, 275 p., spéc. p. 57.
[337] *Ibid.*, p. 64.
[338] *Ibid.*
[339] Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n°1954/2003 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n°2371/2002 et (CE) n°639/2004 du Conseil et la décision (CE) n°2004/585 du Conseil du 11 déc. 2013, JOUE L 354 du 28 déc. 2013, p. 22-61.
[340] Règlement (UE) n°2015/812 du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements du Conseil (CE) n°850/98, (CE) n°2187/2005, (CE) n°1967/2006, (CE) n°1098/2007, (CE) n°254/2002, (CE) n°2347/2002 et (CE) n°1224/2009 ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n°1379/2013 et (UE) n°1380/2013 en ce qui concerne l'obligation de débarquement, et abrogeant le règlement (CE) n° 1434/98 du Conseil du 20 mai 2015, JOUE L 133 du 29 mai 2015, p. 1-20.

impact sur cette activité en Arctique, notamment au travers des navires de pêches immatriculés dans un Etat membre de l'UE qui sont soumis aux règles de la PCP[341].

L'objectif de la PCP est de faire en sorte que l'exploitation des ressources biologiques vivantes rétablisse et maintienne les populations d'espèces exploitées au-dessus des niveaux du rendement maximal durable[342]. Le rendement maximal durable est un objectif qui vise *« le rendement d'équilibre théorique le plus élevé pouvant être prélevé en continu (en moyenne) sur un stock dans les conditions environnementales existantes (moyennes) sans affecter de manière significative le processus de reproduction[343]. »* Le cadre de la PCP met en œuvre certaines mesures destinées à limiter les incidences négatives de la pêche sur l'environnement. De manière non exhaustive, le règlement (UE) n°1380/2013 met en place des mesures de conservation et d'exploitation durable des ressources biologiques, et des mesures devant prévenir et réduire au minimum les captures indésirées. Il impose en plus une obligation progressive de débarquement des espèces faisant l'objet de limites de captures et prévoit l'établissement de plans pluriannuels garantissant une meilleure gestion de la ressource. En outre, l'Union européenne s'est depuis plusieurs années engagée dans la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (pêche INN).

La pêche INN est responsable de graves atteintes portées au milieu marin par l'appauvrissement des stocks de poissons et la destruction des habitats[344]. À travers ses règlements (CE) n°1005/2008 et (CE) n°1010/2009, l'UE a adopté des mesures pour prévenir et lutter contre ce genre de pratiques, et empêcher l'importation des produits de ces pêches sur le marché européen[345]. Ces règlements s'appliquent aux activités des navires de pêche de l'Union dans les eaux relevant de la souveraineté, ou de la juridiction d'un pays tiers ou d'une organisation régionale des pêches (ORGP), dans les eaux de l'Union, en dehors des eaux de l'Union, ou en haute mer. Ils s'appliquent également aux navires de pêche de pays tiers menant des activités de pêche dans les eaux de

[341] Règlement (UE) n°1380/2013, *op. cit.*, article 1§2 pt. c.
[342] *Ibid.*, article 2§2.
[343] Glossaire de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (*FAO*), http://www.fao.org/3/y3427e/y3427e0c.htm (consulté le 13 oct. 2019).
[344] M. Lehardy, L'implication de l'UE dans la gestion durable et équitable des ressources de la pêche, in. J. Auvret Finck, La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne, *op. cit.*,p. 179-204, spéc. p. 199.
[345] Règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) n°2847/93, (CE) n°1936/2001 et (CE) n°601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n°1093/94 et (CE) n°1447/1999 du 29 sept. 2008, JOCE L 286 du 29 oct. 2008, p. 1-54. ; Règlement (CE) n°1010/2009 de la Commission européenne portant modalités d'application du règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée du 22 oct. 2009, JOCE L 280 du 27 oct. 2009, p. 5-83 ; D. Vernizeau, *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable*, A. Cudennec (dir.), Thèse, droit, Université de Bretagne occidentale, Brest, 2013, 416 p., spéc. p. 290.

l'Union[346]. Ainsi, les navires de pêches pratiquant, ou qui pratiqueront dans le futur, leurs activités de pêche dans les eaux sous juridictions d'un État arctique ou dans les poches de haute mer de l'océan arctique devront respecter cette législation. Pour l'heure, aucune activité de pêche commerciale n'est admise dans l'océan arctique central, mais si cela venait à changer, alors, cette réglementation serait applicable[347].

La mise en œuvre du règlement repose en grande partie sur l'engagement de l'État du port[348]. Les États membres sont chargés de désigner une liste des ports dans lesquels les navires sont autorisés à débarquer ou transborder leurs produits de la pêche[349]. Dans ces ports, les États devront mener des contrôles dont 5% au minimum concerneront les navires de pêche de pays tiers[350]. Les navires considérés comme suspects, conformément à une liste de critères fixés par le règlement, devront dans tous les cas être inspectés[351]. La mission de contrôle des États membres est facilitée par la mise en place d'un système d'alerte communautaire[352]. En cas de suspicion de pêche INN, un avis d'alerte à l'encontre du navire suspect est diffusé par le système[353]. Ce dernier répertorie également les navires contrevenants, et en cas de récidive, ces navires peuvent être inscrits sur une liste « noire » qui est diffusée et régulièrement mise à jour[354]. Pour prévenir ce genre de pratiques, le règlement met en place un régime de sanctions qui doivent être *« proportionnées, dissuasives et efficaces*[355]*. »* La nature des sanctions peut être financière, et éventuellement pénale et matérielle[356]. Et dans tous les cas, les produits issus de la pêche INN se verront interdire l'accès au marché européen[357]. La procédure de sanction peut viser à la fois les

[346] Règlement (CE) n°1005/2008, *op. cit.*, article 2 ; Règlement (UE) 2017/2403 du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes et abrogeant le règlement (CE) n°1006/2008 du Conseil du 12 déc. 2017, JOUE L 347 du 28 déc. 2017, p. 81-104, article 1.
[347] Comme nous le verrons, un accord international visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central a été signé le 3 octobre 2018. Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic ocean, Ilulissat, Greenland, signé le 3 oct. 2018, en attente d'une entrée en vigueur.
[348] D. Vernizeau, *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable*, *op. cit.*, p. 286.
[349] Règlement (CE) n°1005/2008, *op. cit.*, article 5.
[350] *Ibid.*, article 9§1.
[351] *Ibid.*, article 9§2.
[352] *Ibid.*, articles 23-24.
[353] *Ibid.*, article 23.
[354] Règlement d'exécution (UE) n°2018/1883 de la Commission modifiant le règlement (UE) n°468/2010 établissant la liste de l'Union européenne des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée C/2018/7993 du 3 déc. 2018, JOUE L 308 du 4 déc. 2018, p. 30–40.
[355] Règlement (CE) n°1005/2008, *op. cit.*, article 28 ; articles 41-48.
[356] D. Vernizeau, *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable*, *op. cit.*, p. 292.
[357] Règlement (CE) n°1005/2008, *op. cit.*, article 42§1 pt. b.

navires pratiquant la pêche INN, et les États peu soucieux des conditions d'attribution de leur pavillon[358].

Concernant la mise en œuvre pratique de la procédure de sanction, certains se sont interrogés sur les raisons de la souplesse dont l'UE faisait preuve à l'égard de certains États tiers soumis à la procédure[359]. La question des critères guidant la magnanimité de la Commission était soulevée. Magali Lehardi explique que la motivation première de la Commission est de privilégier une approche diplomatique qui ne porte pas directement atteinte aux États soumis à des préoccupations de développement[360]. En cela, elle serait plus prompte à mener une procédure à l'encontre de navires provenant d'États développés. Il n'en demeure pas moins que le règlement (CE) n°1005/2008 contre la pêche INN continue à être perçu comme *« un outil majeur, exemplaire et particulièrement proactif*[361]*. »*

D'après Nengye Liu, la *« crédibilité »* de l'UE en Arctique, en tant qu'acteur international dans le domaine de la pêche, serait proportionnelle aux résultats de sa politique de gestion des pêches[362]. Les résultats de sa PCP participeraient donc à l'influence de l'UE dans le secteur de la pêche en Arctique.

À travers cette évaluation multisectorielle de l'impact des exigences du droit de l'Union européenne sur l'environnement arctique, on constate que cet impact fluctue au gré des domaines, et des acteurs qui sont soumis à sa législation. Si l'empreinte du droit de l'UE sur l'environnement arctique de la Finlande et de la Suède est incontestable, ses effets extra-européens dans les territoires arctiques de la Norvège, de l'Islande, et au-delà, sont plus ponctuels, et souvent indirects. Force est de constater cependant que l'Union européenne démontre, au travers de sa législation, d'un fort intérêt pour la question environnementale. Son investissement à répondre, par ses normes, aux préoccupations environnementales renforce sa légitimité sur le plan international, et indirectement sa crédibilité dans la région arctique. Reste à déterminer si elle s'investit à égale mesure dans la protection des populations autochtones de l'Arctique.

---

[358] M. Lehardy, *L'implication de l'UE dans la gestion durable et équitable des ressources de la pêche*, *op. cit.*, p. 201.
[359] M. Morin, *L'Union européenne et l'identification des pays tiers non coopérants dans la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN),* Annuaire du droit maritime et océanique, T.XXXIV, 2016, p. 229-248.
[360] M. Lehardy*, L'implication de l'UE dans la gestion durable et équitable des ressources de la pêche*, *op. cit.*, p. 203.
[361] *Ibid.*, p. 201.
[362] N. Liu, *The European Union's Potential Contribution to the Governance of High Sea Fisheries in the Central Arctic Ocean*, in N.Liu, E. A. Kirk, T. Henriksen (dir.), *The European Union and the Arctic*, Brill Nijhoff, 2017, 390 p., p. 274-295, spéc. p. 290.

CHAPITRE 2 L'IMPACT DES POLITIQUES EUROPEENNES SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES

Selon l'Arctic Human Development report, l'Arctique, seul, compterait approximativement quatre millions d'habitants et la population comprise dans le cercle polaire s'élèverait à un peu plus de treize millions d'habitants dont 10% sont des autochtones[363]. À la fin du quaternaire, l'hémisphère nord a subi deux épisodes de réchauffement entrecoupés d'une période de refroidissement brutal. Ce n'est qu'après le deuxième épisode de réchauffement, il y a de cela 11700 ans, que la période glaciaire se terminait enfin[364]. Les ancêtres des populations autochtones de l'Arctique ont alors progressivement suivi le retrait des glaces et se sont installés dans les régions polaires. Aujourd'hui, ces populations autochtones sont réparties en quarante groupes ethniques dans tous les pays de l'Arctique sauf l'Islande. Les principaux groupes ethniques sont les Saames - présents en Finlande, en Suède, en Norvège, et dans le nord-ouest de la Russie - les Nenets, les Khanty, les Evenk et les Chukchi - en Russie - les Aleut, les Yupiks et les Inuit-Iñupiat - en Alaska - les Inuit-Inuvialuit - au Canada - et les Inuit-Kalaallit - au Groenland[365]. Depuis des milliers d'années, ces peuples nomades ont subsisté en pratiquant suivant leur aire de répartition géographique, qui la pêche (outre les diverses espèces de poisson, ils chassent certains cétacés comme la baleine ou le Narval), qui la chasse (mammifères marins comme le phoque, l'ours polaire, le morse ou mammifères terrestres comme le caribou ou le bœuf musqué), qui l'élevage de Rennes et la cueillette. Ce type d'économie de subsistance perdure, mais elle est aujourd'hui complétée par une économie plus formelle[366]. La dépendance de ces populations à leur environnement naturel explique qu'elles soient d'autant plus touchées par les mutations de la biodiversité dues au changement climatique, et à l'industrialisation galopante de la région.

[363] O.R Young, N. Einarsson, *Arctic Human Development Report*, 2004, Stefansson Arctic Institute, Iceland, 235 p., spéc. p. 27.
[364] J.P. Steffensen, K.K. Andersen, M. Bigler, H.B. Clausen, D. Dahl-Jensen, H. Fischer, K. Goto-Azuma, M. Hansson, S.J. Johnsen, J. Jouzel, V. Masson-Delmotte, T. Popp, S.O. Rasmussen, R. Rothlisberger, U. Ruth, B. Stauffer, M.-L. Siggaard-Andersen, A.E. Sveinbjörnsdóttir, A. Svensson, J.W.C. White, *High resolution Greenland ice core data show abrupt climate change happens in few years,* 19 juin 2008, Science Express.
[365] http://www.arcticcentre.org/EN/SCIENCE-COMMUNICATIONS/Arctic-region/Arctic-Indigenous-Peoples (consulté le 12 oct. 2019).
[366] EU Arctic footprint and Policy assessment final report, 21 décembre 2010, Berlin, Ecologic institute, 243 p., spéc. p. 106.

Par les activités qu'elle mène, ou souhaite mener à l'avenir en Arctique ainsi que par son intérêt en tant qu'acteur de la région, l'Union européenne doit être attentive à ne pas poursuivre son ambition en excluant ces acteurs essentiels que sont les peuples autochtones. Ceci est d'autant plus valable que la seule population autochtone européenne, les Saames, réside en Arctique. La population Saames est répartie sur les territoires du nord de la Finlande, de la Suède, de la Norvège et sur la péninsule Kola de la Russie. Ce sont 25000 à 30000 Saames qui vivent sur le territoire européen au titre de citoyens européens[367].

Il n'y a donc pas une population arctique, mais des peuples arctiques, de nationalités différentes, soumis à des droits différents et embrassant de multiples activités économiques. Ces peuples ne partagent pas systématiquement les mêmes intérêts et ne parlent pas d'une même voix. Ces divergences entre les peuples arctiques, complique infiniment les rapports de l'Union européenne avec ces derniers.

L'UE est susceptible d'impacter ces populations autochtones de l'Arctique de diverses manières : par son atteinte à l'environnement arctique, par l'orientation qu'elle donne à son économie, par son activité scientifique, ou par l'impact de l'activité de ses entreprises[368]. On se focalisera ici sur l'impact des politiques de l'UE sur les populations autochtones de l'Arctique. Il s'agira de questionner la reconnaissance de la spécificité autochtone dans les politiques de l'Union européenne, et en particulier des populations autochtones de l'Arctique **(section 1)** avant d'envisager plus directement les impacts de la législation de l'UE sur ces peuples à travers l'exemple du contentieux des produits dérivés du phoque **(section 2).**

SECTION 1 LA RECONNAISSANCE DE LA SPECIFICITE AUTOCHTONE DANS LES POLITIQUES DE L'UNION EUROPEENNE : LE CAS DES POPULATIONS AUTOCHTONES DE L'ARCTIQUE

Les populations autochtones de l'Arctique font l'objet d'une attention particulière de l'UE depuis 2007. C'est à cette époque que l'Union européenne a entrepris de développer une politique

[367] EU Arctic footprint and Policy assessment final report, *op. cit.*, p.90.
[368] A. Stepien, *Incentives, Practices and Opportunities for Arctic External Actors'Engagement with Indigeneous Peoples – China and the European Union*, in T. Koivurova et al., *Arctic law and Governance : The role of China, Finland and the EU,* Hart Publishing, 2017, 288 p.,, p. 205-232, spéc. p. 209.

arctique. Ce processus a conduit à l'adoption de trois communications de la Commission européenne, associée pour les deux dernières à la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité[369] (en 2008[370], 2012[371], et 2016[372]), à quatre résolutions du Parlement européen (en 2008[373], 2011[374], 2014[375], et 2017[376]) et quatre conclusions du Conseil de l'Union européenne (en 2008[377], 2009[378], 2014[379], et 2016[380]). La dernière communication conjointe à la Commission européenne et à la Haute représentante propose la mise en place d'une politique arctique intégrée de l'Union européenne, proposition validée par les dernières conclusions du Conseil[381]. Cette politique envisage son action à travers trois domaines prioritaires : la lutte contre le changement climatique et la sauvegarde de l'environnement arctique, le développement durable dans et autour de l'Arctique, la coopération internationale sur les questions relatives à la région arctique[382]. Ces domaines touchent à la fois à la sphère interne et externe de l'Union européenne. Depuis le début du processus, la politique arctique appréhende son action à l'égard des populations autochtones de la région. Les intentions de l'Union à l'égard des populations autochtones de l'Arctique, telles qu'elles sont présentées dans la politique arctique de l'UE **(§2),** doivent être interrogées en considération de son action plus générale en direction de ces peuples **(§1).**

[369] On utilisera désormais l'abréviation « Haute représentante » pour se référer à la Haute représentante des affaires étrangères et de la politique de sécurité.
[370] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Union européenne et la région arctique, COM (2008) 763, 20 nov. 2008, 13 p.
[371] Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Élaboration d'une politique de l'UE pour la région de l'Arctique : progrès réalisés depuis 2008 et prochaines étapes, JOIN (2012) 19, 26 juin 2012, 19 p.
[372] Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, une politique arctique intégrée de l'Union européenne, JOIN (2016) 21, 27 avr. 2016, 19 p.
[373] Résolution du Parlement européen sur la gouvernance arctique, Gouvernance de l'Arctique dans un environnement mondialisé du 9 oct. 2008, P6_TA (2008) 0474, 4 p.
[374] Résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le grand nord du 20 janv. 2011, P7 TA (2011) 0024, 2009/2214(INI), 15 p.
[375] Résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'UE pour l'Arctique du 12 mars 2014, P7_TA (2014) 0236, 2013/2595 (RSP), 11 p.
[376] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, P8_TA-PROV (2017) 0093, 2016/2228(INI), 17 p.
[377] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'Union européenne et l'Arctique, 2914ème session du Conseil Affaires Générales, 8 déc. 2008, 2 p.
[378] Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives aux questions arctiques, 2985ème session du Conseil Affaires Générales, 8 déc. 2009, 5 p.
[379] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le développement d'une politique de l'UE pour la région Arctique, session n°3312 du Conseil des affaires étrangères, 12 mai 2014, 3 p.
[380] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'Arctique, session n°3477 du Conseil des affaires étrangères, 20 juin 2016, 5 p.
[381] *Ibid.*
[382] JOIN (2016) 21, *op. cit.*

§1 UNE RECONNAISSANCE INEGALE DE LA SPECIFICITE AUTOCHTONE DANS L'UNION EUROPEENNE

La spécificité des populations autochtones est largement ignorée du droit et des politiques de l'Union européenne. Mis à part une reconnaissance indirecte par le droit primaire de l'UE **(A)**, seule l'action extérieure identifie ces populations comme une catégorie singulière nécessitant une attention et un traitement particulier **(B).**

A. Une reconnaissance indirecte par le droit primaire

On ne trouve aucune référence directe aux droits des peuples autochtones dans le droit primaire. Seuls certains droits spécifiques au peuple Saames sont évoqués dans le protocole n°3 à l'acte d'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Union européenne[383]. Cet acte garantit des droits exclusifs en matière d'élevage de rennes au peuple lapon[384] ce qui a pour effet d'exonérer cette activité d'élevage traditionnel de rennes des exigences du marché intérieur.

Ce défaut de référence directe ne signifie, pour autant, pas qu'aucune disposition du droit primaire ne participe à la protection des droits des populations autochtones. En effet, le Traité de Lisbonne promeut un ensemble de valeurs, et de principes communs qui constituent le socle des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de l'UE. Ces droits et libertés sont énumérés à l'article 2 TUE qui assure que l'Union européenne est fondée sur *« les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »* Par ailleurs, l'Union reconnait également les droits, libertés et principes qui sont inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, laquelle à la même valeur juridique que les traités. La Charte des droits fondamentaux organise l'ensemble des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en six catégories : la dignité, la liberté, l'égalité, la solidarité, la citoyenneté

[383] Acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, Protocole n°3 sur le peuple lapon, JOCE CE 241 du 29 août 1994, p. 352.

[384] Le peuple lapon sera ci-après désigné sous l'appellation peuple Saames ou les Saami, lapon signifiant en Suédois « porteur de haillons ».

et la justice. Ces valeurs doivent être défendues par l'Union européenne et ses États membres aussi bien en interne, *« l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples*[385] *»*, qu'à l'externe, *« l'Union affirme et promeut ses valeurs […] elle contribue […] à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples […] et à la protection des droits de l'Homme*[386]*. »* Aussi, l'Union européenne dans ses rapports avec le peuple Saames à l'intérieur de l'Union, et avec tous les autres peuples autochtones à l'extérieur, doit se conformer à ces valeurs.

Certaines précisions sont apportées quant à l'application de ces valeurs et principes à l'interne. Elle propose notamment une articulation des principes de solidarité et de non-discrimination. Dans ses objectifs généraux, l'Union s'engage à promouvoir la solidarité entre les États membres tout en respectant *« la richesse de sa diversité culturelle et linguistique*[387] *»,* elle doit ainsi veiller *« à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen*[388] *».* De la même manière, il est inscrit dans la Charte des droits fondamentaux que l'Union doit contribuer *« à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples d'Europe*[389]*. »* Ces valeurs s'appliquent donc à tous, dans le respect des différences de chacun ; c'est l'unité dans la différence qui est ici consacrée. Cette protection de la spécificité de chacun, et en particulier de certains groupes, est de prime importance pour la protection des droits des populations autochtones. L'une des déclinaisons du principe de non-discrimination dans la Charte[390], mais qui a le statut de valeur dans le Traité sur l'Union européenne[391], est à leur égard tout spécialement pertinente : le respect des droits des personnes appartenant à des minorités. Ce droit vise à protéger un *« groupe d'individus, généralement fixés à demeure sur le territoire d'un État, qui forme une véritable « communauté » caractérisée par ses particularités ethniques, linguistiques et religieuses et se trouve en état d'infériorité numérique au sein d'une population majoritaire vis-à-vis de laquelle elle entend préserver son identité.*[392] *»* Le peuple Saames par exemple, véritable communauté linguistique, est effectivement *« en état d'infériorité numérique »* dans leurs États. En tant que valeur de l'Union européenne, le respect des droits des personnes appartenant à des minorités doit également être respecté par l'UE à l'externe. À l'exception de la population autochtone du Groenland qui est majoritaire sur son territoire, la qualification de minorité est adéquate pour les autres populations autochtones de l'Arctique.

[385] Article 3§1 TUE.
[386] Article 3§5 TUE.
[387] Article 3§3 TUE.
[388] *Ibid.*
[389] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée à Nice, en France, le 7 déc. 2000, entrée en vigueur le 1 déc. 2009, JOUE C 83 du 30 mars 2010, p. 391-403, spéc. préambule, p. 391.
[390] *Ibid.*, article 21.
[391] Article 2 TUE.
[392] G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, P.U.F., 4ème édition, 2003, 942 p., spéc. p. 568.

En définitive, un ensemble de droits de l'Homme et de libertés fondamentales, reconnu par le droit primaire, est susceptible de participer à la protection des droits des populations autochtones à l'interne et à l'externe. Toutefois, il n'existe pas de catégorie spécifique de « peuples autochtones » dans le droit primaire. Reste à explorer l'étendue de la reconnaissance de la spécificité autochtone dans les politiques internes et externes de l'UE.

B. Une reconnaissance inégale dans les politiques de l'Union européenne

Globalement, les politiques de l'Union européenne dans leur dimension interne ne font pratiquement pas mention des populations autochtones. L'une des rares exceptions est l'intégration explicite des populations autochtones dans certains programmes de coopération territoriale, mis en œuvre au titre de la politique de cohésion de l'Union européenne. L'exigence d'une meilleure prise en compte des populations autochtones s'est faite sectoriellement au niveau de l'action extérieure dans le cadre de l'aide au développement et dans celui de la coopération sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Concernant l'aide au développement, de nombreuses mesures ont été prises, dont celles relatives à l'amélioration de la distribution de l'aide aux populations autochtones, ou à la formation du personnel des institutions européennes à ces questions. Dans le cadre des prescriptions relatives à l'implication même des populations autochtones aux mesures d'aide, un document de travail de 1998 de la Commission européenne suggérait l'adoption de certains mécanismes devant accompagner l'aide fournie aux populations indigènes[393]. Ces mécanismes comprenaient la recherche préalable de leur consentement au projet financé, le suivi de leur participation pleine et entière à toutes les étapes du projet[394]. En cela, la proposition de la Commission répondait à l'un des deux objectifs généraux en matière d'aide aux populations indigènes qui est de renforcer le droit et la capacité de ces peuples à décider de leur développement à tous les niveaux. Le second objectif consiste à *« renforcer les droits territoriaux des peuples indigènes et leur capacité à gérer durablement les ressources biologiques de leurs territoires*[395]*. »* On voit ici se dessiner une double tendance consistant, d'une part, à impliquer plus intensément les peuples indigènes aux projets de

[393] Le terme « indigène » est un synonyme d' « autochtone ». Alors que nous privilégions le terme « autochtone » dans le reste de la thèse, l'emploi du terme « indigène » est ici utilisé en référence au vocable choisi, en l'espèce, par les institutions européennes.
[394] Document de travail de la Commission relatif à l'aide fournie aux peuples indigènes dans le cadre de la politique de coopération au développement de la Communauté et des États membres, SEC (1998) 773, 11 mai 1998, spéc. p. 15.
[395] *Ibid.*, p. 16.

développement les concernant et, d'autre part, à promouvoir l'autonomisation de ces populations dans la gestion de leurs territoires[396]. Le plan de travail, attaché au document de travail de la Commission, fut soutenu par une résolution du Conseil. Cette résolution invitait la Commission et les États membres, en partenariat avec les populations autochtones, à évaluer les différents moyens pour développer ce plan[397]. Les conclusions du Conseil européen du 18 novembre 2002 validèrent la politique d'aide au développement mise en place par la Commission à l'égard des populations indigènes, et appelèrent la Commission à intégrer dans les politiques, pratiques, et méthodes de travail, les questions relatives à ces peuples[398]. D'après le Conseil, ces populations devraient pouvoir participer de manière pleine et effective à tous les stades d'un projet [399], allant de la programmation à l'identification, à sa mise en œuvre et évaluation.

Une étape supplémentaire fut franchie en 2006 avec la Déclaration conjointe sur la politique de développement, dite *« consensus européen pour le développement »*. Cette Déclaration élève l'éradication de la pauvreté dans le cadre du développement durable au rang d'objectif primordial de la coopération au développement[400]. Dans les nombreux domaines visés par la Déclaration, l'action de l'Union en matière de cohésion sociale doit participer à défendre les droits des peuples indigènes. Mais la problématique des droits des peuples indigènes transcende la seule cohésion sociale. La déclaration érige cette question en véritable objectif devant être intégrée à toutes initiatives de l'Union en la matière. Cette exigence permet d'assurer une prise en compte systématique de ces populations lorsqu'une action est envisagée. En sus, l'intégration de ces populations au processus de l'aide au développement, grâce à leur *« association pleine et entière »* et leur *« consentement libre et préalable*[401] *»* aux actions entreprises par l'Union, est érigée en *« principe essentiel »* pour la sauvegarde des droits des peuples indigènes[402]. Si l'on confronte cette exigence à celle prescrite par le Conseil européen le 18 novembre 2002, on note qu'au-delà de la participation pleine et entière des peuples autochtones à la coopération, et aux projets initiés dans le cadre de la politique de développement, c'est leur consentement libre et préalable qui est recherché.

---

[396] Le choix du terme « territoires » est ici étonnant, car l'une des problématiques majeures concernant les peuples autochtones tient au fait que leur environnement n'est que très rarement considéré comme étant un territoire leur appartenant.

[397] Résolution du Conseil Développement de l'Union européenne sur les populations autochtones dans le cadre de la coopération au développement de la Communauté et des États membres, 13461/98 (Presse 421), 30 nov.1998.

[398] Conseil européen, Affaires générales et relations extérieures, Développement – Populations autochtones, 2463ème session, conclusions XI, 14183 (presse 350), 18 nov. 2002.

[399] *Ibid.*, p. 18.

[400] Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen », Le Consensus européen pour le développement - Le défi du développement, JOCE C 46 du 24 fév. 2006, p. 1-19.

[401] *Ibid.*, p. 16.

[402] *Ibid.*, p. 2.

Initialement abordée dans le cadre de l'aide au développement – politique exclusivement dirigé vers les États tiers en développement – l'obligation de prise en compte de la question des populations autochtones fut étendue aux coopérations avec l'ensemble des États tiers. Le règlement (CE) n°976/1999 prévoit la possibilité de soutenir, financièrement ou techniquement, les projets soutenant les populations autochtones dans les coopérations, autres que celles liées à l'aide au développement. Cet élargissement à tous les projets d'aide aux populations autochtones est justifié au regard des bénéfices qu'ils apportent en matière de promotion de la démocratie, des droits de l'homme, de l'état de droit et des libertés fondamentales[403]. Arrivé à expiration, le règlement (CE) n°976/1999 fut remplacé, en 2006, par le règlement instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde entier[404]. Comme son nom l'indique, cet instrument vise l'ensemble des États tiers du monde, plus aucune distinction n'est faire entre un État dit en développement et un État développé. [405]

En résumé, l'impulsion donnée par la politique d'aide au développement a progressivement gagné l'ensemble de la politique extérieure de l'UE par l'intermédiaire de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Les populations autochtones de l'Arctique présentes dans des États développés sont donc susceptibles d'être visées par ces mesures. Ce mouvement s'est récemment vu confirmer par les conclusions du Conseil de l'Union européenne de 2017 sur les populations autochtones[406]. Le Conseil y confirme le soutien de l'UE aux principes de la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des populations autochtones. Principes qu'il entend promouvoir au sein des politiques de l'UE en matière de droits de l'Homme, de développement, d'aide, et de manière plus large à l'ensemble de son action extérieure[407]. Il souligne également la nécessité de renforcer le dialogue et la consultation de ces populations à tous les niveaux de coopération, et en particulier dans le cadre des programmes et projets financés par l'Union, *« afin*

[403] Règlement (CE) n°976/1999 du Conseil fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers, 29 avril 1999, JOCE L 120 du 8 mai 1999, p. 8-14, spéc. article 3 §1 pt. d.

[404] Règlement (CE) n°1889/2006 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de financement pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde entier du 20 décembre 2006, JOCE L 386 du 29 déc. 2006, p. 1-12.

[405] Aujourd'hui c'est l'instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde du 11 mars 2014 qui inscrit dans le champ d'application de l'aide accordée par l'Union, les actions relatives « aux droits des peuples autochtones proclamés dans la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ». Il y est affirmé l'importance de veiller à la participation de ces peuples aux projets les concernant. V° Règlement (UE) n°235/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde du 11 mars 2014, JOUE L 77 du 15 mars 2014, p. 85-94, spéc. article 2§1 pt. b vi).

[406] Conclusions du Conseil sur les populations autochtones, Conseil des affaires étrangères, 3535ème session, 15 mai 2017, n° 8814/17, 4 p.

[407] *Ibid.*, p. 3.

de garantir de manière pertinente et systématique la pleine participation et le consentement préalable, libre et éclairé de ces populations ainsi que d'inspirer et d'appuyer la politique extérieure de l'UE et sa mise en œuvre dans le monde entier[408]*. »*

Du reste, les objectifs politiques de l'UE à l'égard des populations autochtones de l'Arctique sont principalement envisagés dans le processus amorcé en 2007 de développement d'une politique arctique de l'Union européenne.

§2 LES POPULATIONS AUTOCHTONES DANS LA POLITIQUE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

Après avoir exposé les différents engagements de l'Union européenne à l'égard des populations autochtones au titre de son initiative arctique, initiative à laquelle on se réfèrera sous l'appellation « politique arctique de l'Union européenne » **(A),** nous nous proposons de confronter ces engagements sur le terrain de la participation du public à la prise de décision. Le but étant de déterminer si l'action de l'Union européenne vis-à-vis des populations autochtones de l'Arctique, action interne et externe, est cohérente avec les principes qu'elle applique de manière générale à ces populations dans le cadre de son action extérieure **(B).**

A. Une politique arctique de l'Union européenne porteuse d'objectifs humains, mais en quête d'actions concrètes

La première communication de la Commission européenne relative à la région arctique reposait sur trois objectifs, la promotion de l'exploitation durable des ressources, la contribution à une meilleure gouvernance multilatérale de l'Arctique et la *« protection et préservation de l'Arctique en accord avec sa population*[409] *».* La question des populations autochtones était, en grande partie, envisagée dans ce dernier objectif. En 2012, ces objectifs furent structurés et renforcés par trois moyens d'action : la connaissance, la responsabilité et l'engagement[410]. Aujourd'hui, la question des populations autochtones est envisagée, principalement, dans l'objectif

[408] *Ibid.*, p. 4.
[409] COM (2008) 763, *op. cit.*
[410] JOIN (2012) 19, *op. cit.*

relatif à la *« coopération internationale sur les questions relatives à la région arctique »,* objectif qui se tient aux côtés des objectifs de développement durable dans et autour de l'Arctique, et de lutte contre le changement climatique et de sauvegarde de l'environnement arctique[411].

Pour analyser les mesures à destination des populations autochtones telles qu'elles apparaissent dans la politique arctique de l'Union européenne, nous nous appuierons à titre principal sur les communications de la Commission européenne et de la Haute représentante. La place faite à la question des populations autochtones diverge selon les communications. On relève, en particulier, la concision de la dernière communication en la matière. Par conséquent, on fera davantage état des précédentes communications, adoptées respectivement en 2008 et 2012.

Au cœur de ces documents, plusieurs orientations politiques visant les populations autochtones semblent se dessiner comme l'intégration systématique de la question des populations autochtones aux actions de l'UE en Arctique **(1),** le développement d'un dialogue régulier **(2),** la collecte d'informations et le développement de la recherche au bénéfice de ces peuples **(3),** l'ajustement des politiques de financement **(4),** et la protection et la promotion de la diversité culturelle **(5).**

1. Intégration systématique de la question des populations autochtones aux actions de l'Union européenne en Arctique

La Commission européenne et la Haute représentante s'engagent dans leur communication de 2012 relative à l'élaboration d'une politique arctique à ce que *« la contribution de l'UE dans les dossiers concernant l'Arctique [tienne] compte des besoins des communautés autochtones et locales*[412] *».* Il est ici proposé que la question autochtone soit systématiquement intégrée à son action en Arctique. Cette proposition se présente comme un pont entre chacun des trois objectifs principaux de la politique arctique. Autrement dit, l'Union doit intégrer cette dimension humaine lorsqu'elle agit en faveur de l'environnement, endosse son rôle d'acteur économique voué à accéder aux ressources vivantes et non vivantes de l'Arctique, ou assume ses fonctions d'acteur régional. Le caractère intégratif de la question des peuples autochtones apparaissait déjà dans les conclusions précédentes de 2009 du Conseil relatives aux enjeux de l'Arctique. Le Conseil y fixe certaines orientations en vue d'élaborer une politique de l'UE pour l'Arctique, dont celle de *« formuler et*

[411] JOIN (2016) 21, *op. cit.*
[412] JOIN (2012) 19, *op. cit.* p. 6.

mettre en œuvre les actions et les politiques de l'UE qui ont un impact sur l'Arctique en respectant […] les besoins et les droits des populations locales de l'arctique et notamment les peuples autochtones[413]*. »* L'approche intégrée du développement durable repose également sur des fondements identiques. Dans cette perspective, l'Union fonde son action en Arctique sur la gestion durable des ressources. Son action repose alors sur l'équilibre des trois piliers (économique, environnemental et social) du développement durable dont le pilier social correspondrait ici à l'intégration des populations autochtones.

2. Entretenir un dialogue régulier avec les populations autochtones de l'Arctique

Bien qu'elle soit une autre forme de l'intégration systématique de la question des populations autochtones, la redondance de la thématique du dialogue avec les populations autochtones de l'Arctique, dans les communications de la Commission et de la Haute représentante, invite à envisager distinctement cette orientation. Dans les trois communications relatives à la politique arctique de l'Union européenne, le dialogue vise aussi bien les réunions d'information avec les peuples autochtones que les plateformes de ces réunions, comme les « Arctic dialogues », ou encore la participation des populations au processus décisionnel par le biais de leur consultation sur les sujets les intéressant. À ce titre, la dernière communication conjointe de 2016 propose de *« poursuivre le dialogue avec les populations autochtones et les communautés locales de l'Arctique afin de s'assurer que leurs points de vue et leurs droits sont respectés et défendus dans l'élaboration en cours des politiques de l'UE concernant l'Arctique*[414]*. »* Le cadre privilégié pour dialoguer avec les populations autochtones demeure les réunions des « Arctic dialogues ». Ces réunions furent établies pour la première fois en 2010 et sont organisées chaque année par la Direction générale pour les affaires maritimes de la Commission européenne. D'après la dernière communication conjointe, ces réunions sont *« l'occasion d'échanger des vues et de s'accorder sur les domaines devant faire l'objet d'une coopération renforcée, en particulier sur le plan du commerce et des droits de l'homme*[415]*. »* Aussi, l'objectif de ces réunions dépasse l'établissement d'un simple dialogue, elles doivent permettre d'établir une véritable coopération entre l'UE et les peuples autochtones.

[413] Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives aux questions arctiques, 2985ème session du Conseil Affaires Générales, 8 déc. 2009, *op. cit.*, p. 1.
[414] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 17.
[415] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 17.

3. Collecte des informations et développement de la recherche pour aider à mieux comprendre les divers défis auxquels font face les populations autochtones

La recherche arctique de l'UE s'intéresse également aux populations locales et à leurs interactions avec leur environnement naturel. L'un de ses objectifs est de comprendre l'impact du changement climatique sur les populations locales en général, et les populations autochtones en particulier. La recherche devrait par exemple permettre *« de mieux cerner les lacunes des connaissances existantes quant à l'impact des pollutions transfrontalières sur la santé des populations* [416]*»* de l'Arctique. La dernière communication de la Commission vise expressément la possibilité de travailler en commun avec les populations autochtones sur la question du changement climatique en vue de partager leur expérience, leur expertise et leurs informations sur le sujet[417]. Les informations dont il est question sont issues de la recherche, de la surveillance, mais aussi des connaissances issues des traditions des populations autochtones.

Cette collecte d'informations doit bénéficier à la fois aux progrès de la recherche et à la prise de décision des acteurs politiques européens. Rassembler des informations et les partager avec l'ensemble des parties prenantes est selon la Commission *« le meilleur moyen de s'assurer que les décideurs politiques [de l'UE] soient bien informés*[418] *»*. Ainsi, l'UE devrait être en mesure de proposer des politiques adaptées aux besoins des communautés locales et autochtones.

4. Ajustement des politiques de financement à l'égard des populations autochtones de l'Arctique

Les populations autochtones de l'Arctique bénéficient d'un certain nombre d'initiatives de financement émanant de divers fonds régionaux européens (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds de cohésion, Fonds européen agricole pour le développement rural, Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche[419]) ou issus de programmes et accords de coopération régionaux. Dès 2012, la Commission relevait que pour assurer le besoin de développement des populations locales, il fallait s'assurer que les programmes financés par l'UE sont *« efficaces et accessibles*[420] *».* De manière plus large, le Parlement européen dans sa résolution de 2014 exhorte la Commission à promouvoir des *« synergies plus efficaces »* entre programmes de l'UE et *« de pousser ainsi au maximum l'interaction effective entre les projets*

[416] JOIN (2012) 19, *op. cit.*, p. 14.
[417] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 7.
[418] *Ibid.*, p. 7.
[419] JOIN (2012) 19, *op. cit.*, p. 15-16.
[420] *Ibid.*, p. 9.

et programmes de l'Union [notamment ceux dont les populations arctiques sont les destinataires], intérieurs et extérieurs, qui ont trait aux régions arctiques et subarctiques.[421] *»* Plus récemment, l'Union a mis en place un forum des parties prenantes de l'Arctique européen auquel participaient les populations autochtones. Ce forum a permis de dégager les futures priorités de l'UE en matière de financement et de recherche[422]. Il est depuis remplacé par une conférence des parties prenantes de l'Arctique européen. Cette conférence se réunit annuellement et abrite les Arctic dialogues auxquels toutes les parties prenantes peuvent assister[423].

5. Protection et promotion de la diversité culturelle

Le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne reconnaissent qu'il est du devoir de l'Union d'assurer la protection du mode de vie des peuples autochtones. Mais seul le Parlement européen, plus proactif, fait des recommandations en 2011 en vue d'adopter des *« mesures spécifiques pour préserver la culture et la langue*[424] *»* de ces peuples, *« de soutenir les activités qui promeuvent [leur] culture, [leur] langue et [leurs] coutumes*[425] *».* À cet égard, le Parlement déplorait dans sa résolution de 2014 les effets de la règlementation sur les produits dérivés du phoque sur la culture et le mode de vie des autochtones[426].

La question des peuples autochtones est éminemment présente dans cette politique arctique de l'Union européenne. Il semble que l'Union ait une responsabilité morale vis-à-vis des peuples de l'Arctique. En effet, protéger juridiquement l'intégrité de ces peuples et collaborer avec eux est un vecteur d'acceptation de son action en Arctique. Mais cette simple présentation des vœux pieux de l'Union à l'endroit des peuples autochtones est insuffisante. Il semble utile de les confronter à la réalité juridique pour connaitre l'amplitude de ces droits en droit de l'Union européenne, et comparer leur intensité aux revendications de ces peuples et à leur traitement par le droit international. Le choix de porter cette comparaison sous l'angle de la participation des peuples

[421] Résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'UE pour l'Arctique du 12 mars 2014, *op. cit.*, pt. 27.
[422] Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, Summary report of the Arctic stakeholder forum consultation to identify key investment priorities in the Arctic and ways to better streamline future EU funding programmes for the region, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2017, 101 p.
[423] Rapport de la première conférence des parties prenantes de l'Arctique de l'Union européenne – Knowing, developing and connecting the Arctic and the annual Arctic indigenous people dialogue, Commission européenne, Bruxelles, 17 septembre 2018, 4 p.
[424] Résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le grand nord du 20 janv. 2011, *op. cit.*, pt. 34.
[425] *Ibid.*
[426] Résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'UE pour l'Arctique du 12 mars 2014, *op. cit.*, pt. 5.

autochtones aux décisions de l'Union tient à ce que cette problématique est l'un des symboles du combat de ces peuples.

B. La participation des populations autochtones à l'élaboration des décisions

La déclaration des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones de 2007 reconnait d'une part le droit de ces peuples à participer à la prise de décision lorsqu'elle porte sur des questions concernant leur droit[427], et d'autre part que les États doivent coopérer et se concerter avec les peuples autochtones « *avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause*[428]. » Le principe de la recherche du consentement libre, préalable et éclairé s'applique à toutes mesures, juridiquement contraignantes ou non, susceptibles de concerner les peuples autochtones. Dans la communication de 2012 sur la politique arctique européenne, la Commission rappelle son soutien et sa participation aux travaux préparatoires de cette déclaration.[429] Afin de pouvoir évaluer les modalités de la participation des populations autochtones aux processus décisionnels de l'Union européenne **(2),** il faut au préalable procéder à une présentation des modalités générales de participation du public à l'élaboration d'une décision en droit de l'Union européenne **(1).**

1. Les modalités générales de participation du public à l'élaboration d'une décision en droit de l'Union européenne

Il faut revenir ici sur les modalités de la participation du public à l'élaboration d'une décision en droit de l'Union européenne. La difficulté porte à cet endroit sur la définition des termes utilisés. La notion de participation est relativement floue, elle n'est généralement définie que dans un cadre restreint[430]. Selon Gérard Monédiaire il n'existerait pas de *« définition consensuelle de la*

[427] Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones, Résolution 61/295 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, 13 sept. 2007, article 18.
[428] *Ibid.*, article 19.
[429] JOIN (2012) 19, *op. cit.*, p. 15.
[430] D'après le dictionnaire juridique, la participation serait le *« fait de participer à une action, une opération, une activité, de manière occasionnelle ou habituelle »* et plus spécifiquement le *« fait de coopérer à une activité et d'être associé à ses résultats »*, V° G. Cornu, G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, P.U.F., 4ème édition, 2003, 942 p., spéc. p. 635-636.

participation du public[431] *».* Florence Jamay tente d'expliquer cette absence par *« les modalités extrêmement diversifiées d'association à la décision* [432]*»* que recouvre le concept de participation du public.

Il est vrai que dans le cadre du processus décisionnel de l'Union européenne, on relève des variations significatives des modalités de la participation du public, notamment en ce qui concerne les procédures d'information ou de consultation. Il apparait que la participation du public est intrinsèquement liée au droit à l'information[433]. Ce lien entre participation du public et accès à l'information est illustré par l'article 15 TFUE dont le premier paragraphe souligne la nécessité de l'Union d'œuvrer *« dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture »* - principe qui assoit le droit d'accès à l'information du public[434] – pour promouvoir une bonne gouvernance et *« assurer la participation de la société civile ».* L'étude d'impact est le support le plus connu de la procédure d'information. C'est notamment sur cette base que le public pourra donner son avis lors de la phase de consultation.

Le dialogue régulier avec la société civile et sa consultation sont évoqués à l'article 11 TUE comme principes de la démocratie participative.[435] Il faut relever la possibilité pour les citoyens et associations représentatives *« de faire connaitre et échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union*[436] *»*, ou encore l'exigence pour les institutions de dialoguer de manière ouverte, transparente et régulière avec ces mêmes acteurs. La Commission doit, en outre, procéder *« à de larges consultations des parties concernées.*[437] *»* La participation du public a également été envisagée de manière générale par le livre blanc sur la gouvernance européenne de

[431] G. Monediaire, Droit de l'environnement et participation, in I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu, D. Salles (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, juin 2013, http://www.dicopart.fr/fr/dico/droit-de-lenvironnement-et-participation (consulté le 11 oct. 2019).
[432] F. Jamay, Principes de participation : droit à la participation, Jurisclasseur environnement et développement durable, fasc. 2440, 2010.
[433] En ce qui concerne le lien entre les domaines du droit à l'information et de la participation public, Gérard Monediaire affirme que *« La normativité juridique isole et à la fois relie fortement deux domaines : celui de l'accès (ou du droit) à l'information et celui de la participation du public. Les instruments juridiques sont distincts (parfois au sein d'un même texte), mais étroitement liés, tant la question de la dissymétrie d'information affecte profondément la qualité de la participation, au point parfois d'en dissuader la pratique du point de vue du public »,* V° G. Monediaire, *La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte,* Participations, vol. 1, n°1, 2011, p. 134-155, spéc. p. 136.
[434] Ce droit à l'information est également reconnu par l'article 11 de la Charte sur les droits fondamentaux de l'Union européenne intitulé « Liberté d'expression et d'information ».
[435] L'article 11 TUE reprend les dispositions de l'article I-47 « les principes de la démocratie participative » du projet de Traité constitutionnel pour l'Europe.
[436] Article 11§1 TUE.
[437] Article 11§3 TUE.

2001[438]. Ce document préparatoire suggère que l'instauration d'une *« gouvernance plus démocratique*[439] *»* repose sur cinq principes essentiels : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. L'ouverture impose aux institutions de l'Union européenne de respecter une grande transparence dans la conduite de leurs travaux et de communiquer au mieux sur lesdits travaux. Comme suggéré précédemment, le principe d'ouverture est lié à celui de participation. Afin de pour pouvoir participer pleinement, les citoyens doivent avoir un accès facilité à l'information la plus fiable – l'accessibilité étant entendue comme une facilité d'accès matériel et intellectuel. Le principe de participation désigne quant à lui la participation des citoyens depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre des politiques de l'Union. La société civile a la possibilité de faire connaitre sa position sur les projets en cours d'élaboration par la voie de la consultation[440].

Malgré l'hétérogénéité de ce concept, Gérard Monédiaire relève que « *les procédures de participation du public respectent toujours le principe de l'unilatéralité de la décision publique, cette dernière normalement éclairée par les apports de la participation* [441]». Autrement dit, les avis recueillis lors de la phase de consultation ne pourront qu'influer sur la décision publique, la compétence demeure entièrement dans le giron de l'autorité publique. Et l'influence des avis est censée se refléter dans les motifs de la décision publique.

La participation du public est un thème particulièrement développé en matière environnementale. Les dispositions spécifiques à la politique environnementale apportent un certain nombre d'indications sur la mise en œuvre générale de la participation du public dans l'Union européenne. Cette dernière est partie, depuis 2005, à la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière environnementale de 1998[442]. Cette convention met en place des modalités de participation du public qui varieront selon l'acte visé, à savoir des décisions relatives à des activités particulières

[438] La notion de gouvernance est définie dans le livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance européenne comme *« les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence »,* V° Communication de la Commission, Gouvernance européenne – Un livre blanc, COM (2001) 428, 25 juil. 2001, JOCE C 287 du 12 oct. 2001, p1-29, spéc. p. 5.

[439] *Ibid.*, p. 7.

[440] La société civile compte entre autres les organisations syndicales et patronales, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, *Ibid.*, p. 11.

[441] G. Monediaire, *Droit de l'environnement et participation*, *op. cit.*

[442] Décision (CE) n°2005/370 du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 17 fév. 2005, JOCE L 124 du 17 mai 2005, p.1-2. ; Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus, au Danemark, le 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 oct. 2001, Rec. des Traités, vol. 2161, p. 447.

(article 6), de plans, programmes et politiques relatives à l'environnement (article 7) ou dans la phase d'élaboration réglementaire et/ou d'instruments normatifs juridiques contraignants d'application générale (article 8)[443]. Les dispositions de la Convention Aarhus ont été reprises dans un certain nombre d'actes de l'Union européenne[444].

À l'aune de ce cadre général de la participation du public, il est plus aisé d'évaluer la mesure dans laquelle est envisageable une participation des peuples autochtones de l'Arctique au processus décisionnel de l'Union.

2. Les modalités spécifiques de la participation des peuples autochtones de l'Arctique au processus décisionnel de l'Union européenne

Deux tendances semblent se dessiner dans les politiques de l'Union qui ont trait entièrement, ou partiellement aux peuples autochtones. Tout comme dans la Convention d'Aarhus[445] précitée, les modalités de la participation du public en droit de l'UE varient selon que la participation se déroule dans le cadre de l'élaboration de mesures qui ne font pas l'objet d'une adoption par un acte législatif comme les projets, les plans et les programmes **(a)** ou que la participation entre dans la phase d'élaboration d'un instrument réglementaire et/ou normatif, juridiquement contraignant et d'application générale **(b).**

a. La participation des populations autochtones à l'élaboration de décisions relatives à des projets, plans ou programmes

Comme on l'a vu précédemment, les conclusions du Conseil sur les populations autochtones de 2017 entendent renforcer le dialogue et la consultation de ces peuples dans le cadre des

[443] *Ibid.*, articles 6, 7 et 8.
[444] Le règlement (CE) n°1367/2006 reprend de manière générale les dispositions de la Convention Aarhus. Quant à la directive (CE) n°2001/42 et la directive (UE) n°2011/92, elles poursuivent des objectifs similaires à la convention Aarhus. V° Le Règlement (CE) n°1367/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 6 sept. 2006, JOCE L 264 du 25 sept. 2006, p 13-19 ; Directive (CE) n°2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement du 27 juin 2001, JOCE L 197 du 21 juil. 2001, p. 30–37 ; Directive (UE) n°2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement du 13 déc. 2011, JOUE L 26 du 28 janv. 2012, p. 1-21.
[445] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *op. cit.*

programmes et projets financés par l'Union *« afin de garantir de manière pertinente et systématique la pleine participation et le consentement préalable, libre et éclairé de ces populations ainsi que d'inspirer et d'appuyer la politique extérieure de l'UE et sa mise en œuvre dans le monde entier*[446]*. »* Ce principe fut évoqué dans la première communication de 2008 sur la région arctique. Le document préparatoire faisait référence au *« principe fondamental de la déclaration conjointe sur la politique de développement de l'UE [le consensus européen sur le développement de 2006] [qui] concerne la participation pleine et entière et le consentement libre et éclairé des populations autochtones ».* On remarque que la Commission ne reprend pas exactement la terminologie employée dans la déclaration sur le consensus européen. En effet, l'adjectif « *préalable* » est remplacé dans la communication par l'adjectif « *éclairé* »[447]. L'ambiguïté de la rédaction de la communication soulève la question de savoir si la référence à l'antériorité du consentement fut volontairement délaissée. Le dernier volet de la politique arctique de l'Union européenne, et en particulier la dernière communication conjointe de 2016 de la Commission européenne et de la Haute représentante ainsi que les conclusions du Conseil de 2016, ne mentionne pas ce principe de consentement préalable, libre et éclairé. Seule la résolution du Parlement européen de 2017 vise expressément ce principe et *« préconise une participation meilleure et plus précoce des peuples autochtones à l'élaboration d'une politique arctique* [448]*».*

Nonobstant ces considérations, il existe bien une obligation pour les institutions européennes à rechercher, avant la prise de décision, le consentement des populations autochtones visées par un projet susceptible de les impacter, obligation qui protège le droit de participer de l'ensemble des peuples autochtones de l'Arctique. En l'occurrence, les objectifs de l'Union sont cohérents et participent à respecter l'intégrité et l'autonomie des peuples autochtones.

b. La participation des populations autochtones à l'élaboration d'instruments règlementaires ou normatifs

La participation du public est plus sujette à spéculations lorsqu'il est question de l'élaboration d'instruments règlementaires ou normatifs d'application générale. Les conclusions du Conseil de 2017 sur les populations autochtones n'envisagent pas clairement cette hypothèse.

[446] *Ibid.*, p. 4.
[447] COM (2008) 763, *op. cit.*, p. 5.
[448] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, P8_TA-PROV (2017) 0093, 2016/2228(INI), 17 p., spéc. pt. 36.

Toutefois, le document de travail conjoint des services de la Commission européenne et de la Haute représentante relatif à la mise en œuvre de la politique extérieure de l'UE à l'égard des populations autochtones, sur lequel s'appuient les conclusions précitées du Conseil, reconnait que *« le cadre de l'UE ne fait référence à ce principe de consentement libre, préalable et informé que dans le contexte de la coopération au développement de l'UE et ne l'étend dès lors jamais aux mesures législatives et administratives sortant du cadre de la coopération au développement*[449]*. »*

En cela, la politique arctique de l'UE ne fait pas exception et ne reconnait jamais explicitement l'applicabilité de ce principe aux mesures législatives et administratives qu'elle adopte. Pourtant, la communication conjointe de 2012 rappelait le soutien de l'UE et sa participation aux travaux préparatoires de la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des populations autochtones.[450] De plus, le Parlement européen dans sa résolution sur l'Arctique de 2011 « *salue l'élaboration réussie par le mécanisme d'experts [de la déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones] d'un rapport d'étape concernant son étude sur les peuples autochtones et leur droit à participer à la prise de décision.*[451] » Ce rapport établit une liste non exhaustive des bonnes pratiques dans ce domaine : promotion de la participation des populations à la prise de décision, l'autorisation des peuples à influencer les effets des décisions qui les affectent, réaliser le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, prévoir si nécessaire de solides procédures de consultation et/ou des procédés pour rechercher le consentement libre, préalable et dûment informé des populations autochtones[452]. Le groupe d'experts reconnait que le consentement libre et préalable est un principe essentiel qui peut prendre différentes formes. La Cour suprême du Canada a ainsi reconnu le devoir des autorités publiques de consulter et prendre en compte les populations autochtones lors du développement d'activités pouvant les impacter[453]. Dans l'hypothèse d'un sérieux impact à leurs droits, le consentement des populations autochtones doit être obtenu au préalable.

On note, cependant, un certain progrès dans la volonté affichée d'impliquer les populations autochtones à la procédure d'élaboration des politiques de l'UE. Ainsi la dernière communication conjointe sur la politique arctique de l'UE propose que l'UE poursuive *« le dialogue avec les*

[449] Document de travail conjoint des services de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité mettant en œuvre la politique extérieure de l'UE à l'égard des populations autochtones, SWD (2016) 340, 17 oct. 2016, 21 p., spéc. p. 7.
[450] JOIN (2012) 19, *op. cit.* p. 15.
[451] Résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le Grand Nord du 20 janv. 2011, P7 TA (2011) 0024, 2009/2214(INI), 15 p., spéc. pts 36-37.
[452] Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, Final report of the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making, Assemblée générale des Nations Unies, 17 aout 2011.
[453] Cour suprême du Canada, Council of the Haida Nation v British Columbia, 18 nov. 2004, Rec. [2004] 3 RCS 511.

populations autochtones et les communautés locales de l'Arctique afin de s'assurer que leurs points de vue et leurs droits sont respectés et défendus dans l'élaboration actuelle des politiques de l'UE concernant l'Arctique[454]*. »* Cette proposition fut également reprise dans les dernières conclusions du Conseil[455]. Seulement, pour qu'une telle participation soit réellement mise en œuvre, encore faut-il que l'UE leur en fournisse les moyens nécessaires.

À ce propos, les représentants des populations autochtones ont systématiquement fait part lors des Arctic dialogues de leur désir de voir l'UE mettre en place un bureau à leur attention à Bruxelles[456]. Le Parlement européen dans sa dernière résolution sur l'Arctique appuie cette option. Au regard de la proposition émanant du document de travail conjoint relatif à la mise en œuvre d'une politique extérieure à l'égard des peuples autochtones d' *« intensifier les efforts en vue de renforcer les capacités des organisations des peuples autochtones, y compris leurs propres organes décisionnels, de les relier par des réseaux aux niveaux national et international, y compris avec les peuples autochtones «européens», et de faire en sorte que ces peuples participent effectivement, par l'intermédiaire de représentants qu'ils se seront choisis, au processus décisionnel aux niveaux local, national, régional et international sur des sujets touchant à leurs droits »,* il se pourrait que cette option soit à l'avenir envisagée[457].

En dépit des dernières évolutions dans la reconnaissance de la spécificité autochtone par l'UE, la politique arctique de l'UE ne reprend pas expressément le principe de consentement préalable dans un domaine aussi sensible que l'élaboration d'instruments réglementaires ou normatifs. Pour davantage de cohérence sur la scène internationale, l'Union qui semble inscrire sa démarche dans l'esprit de la Déclaration des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones aurait tout intérêt à mettre en conformité son droit avec les dispositions de cette déclaration. Non contraignante en droit, l'impact politique de la Déclaration des Nations-Unies pourrait être un levier suffisant pour plaider une participation accrue des peuples autochtones aux décisions susceptibles de les impacter. Dans sa procédure de participation du public, l'Union pourrait, à l'image du Canada, prévoir une exception pour ces populations sous la forme d'un avis conforme lors des consultations et restreindre cette obligation particulière aux hypothèses graves ou sérieuses de violation des droits des populations autochtones. Cette exception se justifierait au regard de la

[454] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 17.
[455] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'Arctique, session n°3477 du Conseil des affaires étrangères, 20 juin 2016, 5 p., spéc. p. 2.
[456] https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/en/node/1829 (consulté le 11 oct. 2019).
[457] SWD (2016) 340, *op. cit.*, p. 12.

singularité (historique et juridique) des populations autochtones au sein de la société civile au sens large.

En effet, le principe du consentement libre et préalable est un principe difficilement conciliable avec l'inviolabilité traditionnelle du domaine réservé du législateur. Permettre de consentir à une norme reviendrait à confier une partie du pouvoir légiférant aux acteurs qui consentent. Ce principe sui generis découle de la volonté du droit international de garantir à ces peuples un droit à l'autodétermination, entendu comme « *la détermination du statut politique d'un territoire par la population de celui-ci, fondée sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*[458] », dont découle le droit à l'auto-développement qui doit permettre à une population d'assumer librement et « *de façonner leur propre développement social, économique et culturel et de modeler leur identité culturelle* »[459]. Ainsi le consentement libre et préalable des populations autochtones à une décision susceptible de les impacter est un principe qui découle du droit à l'autodétermination des populations autochtones. Il justifie le droit de ces peuples à pouvoir influer aussi puissamment sur le domaine réservé du législateur. Leur situation particulière réclamait un principe sui generis autorisant non pas un véritable partage, mais une participation renforcée des populations autochtones au pouvoir législatif lorsqu'une décision est susceptible de les concerner.

L'instigation redondante d'un nécessaire dialogue avec les peuples autochtones de l'Arctique est le reflet de la singularité de ce public pour l'Union, et de sa volonté à être perçue en Arctique comme protectrice des droits de l'Homme, dont celui des peuples autochtones. On verra à travers l'adoption par l'UE d'une législation impliquant directement les populations autochtones les incohérences de sa position à leur égard.

SECTION 2 UNE ILLUSTRATION DES EFFETS DE LA LEGISLATION EUROPEENNE SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES : LE CONTENTIEUX RELATIF AUX PRODUITS DERIVES DU PHOQUE

Les populations autochtones présentes dans les territoires arctiques assujettis au droit de l'Union européenne sont, de fait, directement impactées par les effets de la législation européenne.

[458] G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, P.U.F., 4ème édition, 2003, 942 p., spéc. p. 91.
[459] Rapport de la Commission au Conseil, Examen des progrès de la coopération avec les populations autochtones, COM (2002) 291, 11 juin 2002, 20 p.

La législation de l'Union européenne en matière environnementale, telles que la directive (CE) n°2009/147[460], dite directive « oiseaux » et la directive (CEE) n°92/43[461], dite « habitats », participent à la protection des habitats dans lesquels les Saames mènent leurs activités de subsistance traditionnelles comme l'élevage des rennes[462]. De ces directives découle la mise en place de zones protégées, au sein desquelles la conduite de projets, plans ou programmes, privés ou publics, est strictement encadrée. En revanche, ces directives protègent aussi certaines espèces prédatrices qui exercent une pression sur les élevages traditionnels[463]. On a, cependant, choisi ici de se concentrer sur la législation de l'Union européenne ayant des effets extra-européens. À ce titre, le règlement (CE) n°1007/2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque, adopté conjointement en 2009 par le Conseil et le Parlement, est la législation la plus représentative de l'impact du droit de l'Union sur les populations autochtones [464]. L'objet dudit règlement est d'établir « *des règles harmonisées concernant la mise sur le marché des produits dérivés du phoque*[465] ». En réalité, ces règles visent à interdire la mise sur le marché de tels produits. Ce régime global d'interdiction est assorti de trois dérogations qui sont respectivement[466] :

- les produits de la chasse au phoque pratiquée par les communautés inuites et indigènes.
- les produits de la chasse au phoque issus de la gestion des ressources marines et l'importation non commerciale et occasionnelle de tels produits à des fins d'usage personnel par des voyageurs ou leur famille.
- les produits qui ne font que transiter par l'UE, car destinés à des marchés extérieurs (dérogation implicite).

En dépit de l'exemption des produits du phoque issus de la chasse traditionnelle des populations autochtones de l'interdiction générale de mise sur le marché de ces produits, les populations autochtones furent impactées par cette législation. L'éventualité d'un tel impact avait pourtant été soulevée dans une analyse d'impact élaborée à la demande de la Commission

[460] Directive (CE) n°2009/147 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages du 30 nov. 2009, JOCE L 20 du 26 janv. 2010, p. 7-25.
[461] Directive (CEE) n°92/43 du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du 21 mai 1992, JOCE L 206 du 22 juil. 1992, p. 7-50.
[462] A. Stepien, T. koivurova, P. Kankaanpaa*, Strategic assessment of development of the Arctic – Assessment conducted for the European Union*, Arctic center, University of Lapland, 2014, 275 p., spéc. p. 112.
[463] *Ibid.*
[464] Règlement (CE) n°1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque, 16 sept. 2009, JOCE L 286 du 31 oct. 2009, p. 36-39.
[465] Les produits dérivés du phoque sont « tout produit, transformé ou non, dérivé de phoques ou obtenu à partir de ceux-ci, notamment la viande, l'huile, la graisse, les organes, les pelleteries brutes et les pelleteries, tannées ou apprêtées, y compris les pelleteries assemblées en nappes, sacs, carrés, croix et présentations similaires, et les articles fabriqués à partir de pelleteries », *Ibid.*, article 2.
[466] *Ibid.*, articles 3§1, 3§2.

européenne[467]. D'après cette analyse, l'insertion d'une dérogation concernant les produits du phoque issus de la chasse traditionnelle des communautés autochtones ne suffirait pas à épargner les populations autochtones des effets négatifs qu'aurait la législation européenne sur leur mode de vie. Une législation de ce type impacte directement l'image des produits du phoque ce qui a pour conséquence de réduire la demande du marché pour ce genre de produits[468]. Cette prévision était d'ailleurs corroborée par l'impact observé sur la communauté inuite de la directive (CEE) n°83/129 de 1983 sur l'interdiction d'importation des produits dérivés des bébés phoques qui était également assortie d'une dérogation pour les produits issus de la chasse traditionnelle inuite[469]. Les populations inuites qui n'avaient intenté aucune action contentieuse à l'époque de la directive sur les bébés phoques décidèrent, cette fois-ci, de former un recours en annulation contre le règlement (CE) n°1007/2009[470]. La manière dont l'Union européenne va appréhender ce litige est une source de renseignements sur son positionnement à l'égard des populations autochtones.

Le contentieux initié par l'organisation Inuit Tapiriit Kanatami, et autres, contre le Parlement et le Conseil est surtout connu de la doctrine pour avoir soulevé, devant le tribunal de la CJUE, la question de la recevabilité des recours en annulation d'actes réglementaires non accompagnés de mesures d'exécution portées par des requérants ordinaires[471]. Bien qu'intéressant d'un point de vue de l'action contentieuse devant les juridictions de l'Union, nous ne détaillerons pas cet aspect de la jurisprudence.

Quatre actions contentieuses furent portées devant la CJUE dont deux recours en annulation, l'un contre le règlement de base (CE) n°1007/2009[472], et l'autre contre le règlement d'exécution 737/2010[473], ainsi que deux demandes d'action en référé[474]. Les quatre procédures échouèrent aussi

[467] Cette analyse d'impact s'apparente davantage à la consultation d'experts qu'à une étude d'impact. V° Commission européenne, Direction générale de l'environnement, *Assessment of the potential impact of a ban of products derived from seals species*, COWI, avril 2008, 149 p.
[468] *Ibid.*, p. 121.
[469] *Ibid.* ; directive (CEE) n°83/129 du Conseil concernant l'importation dans les États membres de peaux de certains bébés-phoques et de produits dérivés du 28 mars 1983, JOCE L 91 du 9 avril 1983, p. 30-31.
[470] Règlement (CE) n°1007/2009, *op. cit.*
[471] C. Ganser, R. Stanescu, *La protection juridictionnelle des particuliers au sein de l'Union européenne : les apports de l'arrêt "Inuit*", n°4, Revue du droit de l'Union européenne, déc. 2013, p. 747-760 ; D. Waelbroeck, T. Bombois, *Des requérants "privilégiés" et des autres... A propos de l'arrêt Inuit et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen*, Cahier de droit européen, n°1, janv. 2014, p. 21-75.
[472] Ordonnance du Trib. UE, sept. ch. élargie, 6 sept. 2011, Inuit Tapiriit Kanatami et autres c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. T-18/10, JOUE C 319 du 29 oct. 2011, p. 20–21, Rec. de juris. 2011 II-05599 *;* CJUE, gde ch., 3 oct. 2013, Inuit Tapiriit Kanatami et autres c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-583/11 P, JOUE C 344 du 23 nov. 2013, p. 14–15, Rec. de juris. 2013 -00000.
[473] Règlement (UE) n°737/2010 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) n°1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque du 10 août 2010, JOUE L 216 du 17 aout 2010, p. 1–10 ; Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, Inuit Tapiriit Kanatami et autres c/ Commission européenne, aff. T-526/10, JOUE C 164 du 8 juin 2013, p. 14–15 *;* CJUE, cinq. Ch., 3 sept. 2015, Inuit Tapiriit Kanatami et autres c/ Commission européenne, aff. C-398/13 P, JOUE C 354 du 26 oct. 2015, p. 4–4.

bien devant le Tribunal qu'en appel devant la Cour de justice. En parallèle, la Norvège et le Canada firent chacun un recours contre la législation de l'Union liée aux produits dérivés du phoque devant l'organe de règlement des différends de l'OMC.

Certaines incohérences dans la démarche de l'UE ressortent de l'ensemble de ces recours en ce qui concerne notamment le fondement juridique des règlements sur les produits dérivés du phoque **(§1),** la pertinence du contrôle de proportionnalité du juge de l'UE **(§2)** et la place donnée à la consultation des populations autochtones au regard des droits spécifiques de ces populations **(§3).**

§1 L'INCERTITUDE DU FONDEMENT JURIDIQUE DES REGLEMENTS SUR LES PRODUITS DERIVES DU PHOQUE

Le contentieux relatif au règlement (CE) n°1007/2009 et au règlement (UE) n°737/2010 fut porté devant la Cour de justice de l'Union européenne **(A)** ainsi que devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC **(B).** Il ressort de ces deux affaires, une incohérence quant au fondement juridique de ces règlements.

A. Le fondement juridique des règlements sur les produits dérivés du phoque admis par le Tribunal de l'Union européenne

Dans l'affaire du 25 avril 2013 opposant Inuit Tapiriini Kanatami à la Commission,[475] l'un des moyens soulevés par les parties requérantes est le défaut de base légale du règlement de base (CE) n°1007/2009 sur les produits dérivés du phoque[476]. Les requérants arguaient, en effet, qu'une erreur de droit avait été commise en choisissant comme base légale du règlement l'article 95 CE, sur le rapprochement des législations des États membres. Cet article autorise le Conseil et le Parlement européen à arrêter des mesures relatives au rapprochement des législations « *qui ont pour*

[474] Ordonnance du Président du Tribunal, affaire T-18/10 R, Inuit Tapiriit Kanatami et autres contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 30 avril 2010, JOUE C 161 du 19 juin 2010, p. 41–41, Rec. de juris. 2010 II-00075 ; Ordonnance du Président du Tribunal, affaire T 18/10 R II, Inuit Tapiriit Kanatami et auttes contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 25 oct. 2010, Rec. de juris. 2010 II-00235, JOUE C 346 du 18 déc. 2010, p. 42–42 ; Ordonnance du Président de la Cour, affaire C-605/10, Inuit Tapiriit Kanatami et autres contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 27 oct. 2011, Rec. de juris. 2011 I-00164.
[475] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*
[476] Règlement (CE) n°1007/2009, *op. cit.*

objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur[477] ». Seulement, d'après les requérants, tel n'est pas l'objectif principal du règlement incriminé. L'objectif du règlement porterait davantage sur « *le bien-être animal »* que sur *« le fonctionnement du marché intérieur*[478] ». Le tribunal de l'Union européenne a relevé, en substance, qu'il existait bien des divergences de législations entre les États membres. Certains États membres avaient adopté des mesures restrictives à l'égard des produits du phoque alors que d'autres s'apprêtaient visiblement à le faire. Pour le Tribunal ces divergences justifient l'utilisation de l'article 95 CE dans l'optique d'éviter toutes entraves à la liberté de circulation[479]. Le Tribunal ajoutait que même si les considérants du règlement reflètent les préoccupations des citoyens et consommateurs de l'Union à l'égard du bien-être des animaux, le législateur aurait pour sa part poursuivi l'objectif « *d'harmoniser les règles en question et d'éviter ainsi une perturbation du marché intérieur des produits concernés*[480] ».

Seulement, l'argumentation de l'Union européenne dans le contentieux parallèle qui l'oppose au Canada devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC fut tout autre.

B. Le fondement juridique des règlements sur les produits dérivés du phoque défendu devant l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce

À peine deux mois après l'adoption par l'Union européenne (les Communautés européennes à l'époque) du règlement (CE) n°1007/2009, le Canada demandait à l'OMC d'ouvrir une procédure de consultation. D'après le Canada, le règlement sus-mentionné avait pour objectif d'interdire l'importation et la mise sur le marché des produits dérivés du phoque ce qui était contraire aux obligations de l'Union au titre de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), de l'accord du GATT[481] et de l'accord sur l'agriculture[482]. À la demande du Canada, un groupe spécial fut constitué en 2011 pour étudier les demandes des parties. Le groupe spécial rendit son rapport le 23 novembre 2013 dans lequel il concluait, entre autres, que l'Union européenne ne violait pas ses obligations au titre de l'article 2.2 de l'accord OTC qui prévoit certaines exemptions à l'interdiction faite aux parties d'adopter des mesures qui créeraient des obstacles non nécessaires au commerce

[477] L'article 95 CE correspond dans le Traité de Lisbonne à l'article 114 TFUE.
[478] Règlement (CE) n°1007/2009, *op. cit.*
[479] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*, pts 37-40.
[480] *Ibid.* pt. 40.
[481] General Agreement on Tariffs and Trade, signé le 30 oct. 1947, entrée en vigueur le 1 janv. 1948.
[482] OMC, Rapports de l'Organe d'appel, Communautés européennes - Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, AB-2014-1 - AB-2014-2, WT/DS400/AB/RWT/DS401/AB/R, 22 mai 2014, 237p.

international. L'une des exemptions admises est l'adoption d'une mesure technique qui viserait à protéger la santé des animaux. Selon le groupe spécial, les règlements attaqués répondent *« dans une certaine mesure à l'objectif consistant à répondre aux préoccupations morales du public de l'UE concernant le bien-être des phoques, et parce qu'il n'avait pas été démontré qu'une mesure de rechange pouvait apporter une contribution équivalente ou supérieure à la réalisation de cet objectif*[483]*. »*

Il faut rappeler ici que le Tribunal de l'Union européenne avait, pour sa part, reconnu que lorsque l'UE avait adopté les règlements sur les produits dérivés du phoque, son objectif principal était d'éviter tout dysfonctionnement du marché intérieur. Toutes références aux préoccupations du public quant au bien-être animal n'étaient, selon lui, que secondaires. Aussi, la Norvège a tenté devant le groupe spécial de l'OMC d'inclure une référence à l'affaire Inuit Tapiriini Kanatami c/ Commission[484] afin de démontrer les contradictions entre le but avoué devant l'OMC de protection de la moralité publique de citoyens soucieux du bien-être des animaux, et l'objectif déclaré d'harmonisation des règles du marché intérieur concernant les produits dérivés du phoque soutenu devant le Tribunal de l'Union européenne par le Parlement européen et le Conseil, intervenus en appui de la Commission[485]. Cet argument ne fut pas reçu par le groupe spécial[486].

L'affaire se poursuivit en appel, et une fois encore l'Union affirma devant l'Organe d'appel de l'OMC que « *le Groupe spécial a constaté à juste titre que l'objectif "principal" du régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque était de répondre aux préoccupations morales du public concernant le bien-être des phoques*[487] ». La formulation employée par l'Union européenne ne laisse plus de doute. Elle reconnait sans ambiguïté que l'objectif principal de ses règlements relatifs aux produits du phoque concerne le bien être des phoques. L'argument de l'Union européenne devant l'Organe d'appel de l'OMC jette un doute quant à la validité du fondement juridique du règlement (CE) n°1007/2009[488] et par ricochet sur l'appréciation du Tribunal lors de son examen du fondement juridique du règlement litigieux.

---

[483] OMC, Communautés européennes - Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque - Rapports du groupe spécial, doc n° 13-6374, 25 nov. 2013, 212 p.
[484] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*
[485] OMC, Communautés européennes - Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque - Rapports du groupe spécial, *op. cit.*, § 6.46, p. 25.
[486] « Étant donné que le Tribunal a examiné l'objectif du Règlement de base dans le contexte d'une analyse distincte sur le fond, portant sur des allégations et des dispositions juridiques différentes de celles qui sont en cause en l'espèce, le Groupe spécial s'abstient d'accéder à la demande de la Norvège. » *Ibid.*, § 6.47, p. 25.
[487] OMC, Rapports de l'Organe d'appel, Communautés européennes - Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, AB-2014-1 - AB-2014-2, WT/DS400/AB/R
WT/DS401/AB/R, 22 mai 2014, 237p., spéc. § 5. 142, p. 148.
[488] Règlement (CE) n°1007/2009, *op. cit.*

Face au raisonnement des parties adverses à l'UE lors de l'affaire portée devant l'OMC, qui estimaient que les exceptions « *communautés inuites* » et « *gestion des ressources marines* » étaient « *indépendantes* » de l'objectif principal du règlement – tel que formulé devant l'OMC – et poursuivaient en tant que tel des objectifs à part entière, la réponse de l'UE est révélatrice du degré de considération des populations autochtones lors de l'adoption de sa législation sur la chasse au phoque. L'UE estime en effet que si ses législateurs avaient effectivement poursuivi un objectif de protection des intérêts des populations inuites « *ils se seraient tout simplement abstenus d'adopter le régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque* », car *"[c]es objectifs seraient mieux servis par le retrait de toutes les restrictions concernant la commercialisation des produits dérivés du phoque*[489]". Cette affirmation soulève la question de la conciliation entre les intérêts des populations autochtones et la volonté de protéger le bien-être des phoques.

§2 LES CONCLUSIONS DISCUTABLES DU CONTROLE DE PROPORTIONNALITE DU JUGE DE L'UNION EUROPEENNE

Conformément à l'article 13 TFUE, lors de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de l'UE, notamment dans le domaine du marché intérieur, l'UE et les États membres doivent tenir « *pleinement compte des exigences du bien-être animal […] tout en respectant […] les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, traditions culturelles et patrimoines régionaux.*[490] » À travers cet article, le traité impose que les politiques opèrent une conciliation entre les traditions culturelles des populations des États membres et le bien-être animal. À première vue, l'exception du règlement (CE) n°1007/2009 sur les produits du phoque issus de la chasse traditionnelle des populations inuites vise à respecter cet équilibre[491].

Les organisations inuites qui attaquèrent ce règlement devant la CJUE ont considéré cette exception comme dénuée d'effet protecteur à leur égard. Dans l'affaire Inuit Tapiriini Kanatami c/ Commission devant le Tribunal de l'Union européenne, les requérants ont soulevé deux moyens : la violation de la règle de droit et le détournement de pouvoir[492]. On se focalisera ici sur les développements du Tribunal relatifs à la violation du principe de proportionnalité tels que soulevés à l'occasion du premier moyen.

[489] OMC, Rapports de l'Organe d'appel, Communautés européennes - Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, *op. cit.*, § 2.109, p. 52.
[490] Article 13 TFUE.
[491] Règlement (CE) n°1007/2009, *op. cit.*
[492] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*

Il faut bien souligner que dès lors que l'on se situe dans la sphère économique, par principe, le juge limite l'étendue de son contrôle. De ce fait, le contrôle juridictionnel est en l'espèce restreint à l'erreur manifeste d'appréciation[493]. En accord avec la jurisprudence, le Tribunal rappelle que les actes des institutions de l'Union ne doivent pas dépasser « *les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause. Lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés*[494]. » Le contrôle de proportionnalité comprend un examen de l'adéquation des mesures prises aux objectifs de la décision ainsi qu'un examen de la nécessité de la décision qui vérifie que le contenu de l'acte ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. Le contrôle juridictionnel du juge de l'Union européenne dans cet arrêt suit ces différentes étapes.

L'appréciation du Tribunal sur le caractère approprié du règlement litigieux s'appuie sur une comparaison entre la proposition de règlement émanant de la Commission européenne et le règlement de base dans sa version définitive[495]. Il est ressorti de cet examen que le législateur avait « *concrètement analysé la situation*[496] » et avait « *considérablement limité sa portée* [497]» par rapport à la proposition initiale de la Commission. Selon le Tribunal, le règlement ne devait donc pas être considéré comme inapproprié, eu égard au but qu'il poursuivait[498]. L'examen du Tribunal reposait donc en partie sur l'objectif du règlement, objectif discutable et discuté comme nous l'avons précédemment souligné.

La nécessité de la décision a également été mise en doute par les parties qui affirmaient qu'une mesure d'étiquetage aurait été moins restrictive et plus efficace pour atteindre les buts du règlement[499]. Lors de cet examen, le Tribunal notait qu'à l'appui d'études scientifiques, les institutions européennes avaient relevé qu'un tel système aurait posé des difficultés de contrôle et entrainé un coût disproportionné[500]. Cette analyse n'apparait pas totalement satisfaisante au regard des conclusions de l'analyse d'impact de 2008. D'après cette analyse un tel système aurait permis le maintien d'un équilibre entre les dimensions environnementales, économiques et sociales, car *« ceux qui chercheront à obtenir le label pourraient en bénéficier plus que ce qui leur en coûtera, et*

[493] *Ibid.*, pt. 88.
[494] *Ibid.*, pt. 87.
[495] *Ibid.*, pt. 90.
[496] *Ibid.*
[497] *Ibid.*
[498] *Ibid.* pts 90-93.
[499] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*, pt. 94.
[500] *Ibid.*, pt. 95.

le bien-être des phoques en serait amélioré[501]. » Il n'est donc pas démontré que l'étiquetage entrainerait des « *frais disproportionnés*[502] » pour les opérateurs de ce marché. De plus, cette analyse du système de l'étiquetage répond, en substance, aux motifs du considérant 14 du règlement (CE) n°1004/2009 selon lequel le règlement doit éviter de « *compromettre les intérêts économiques et sociaux fondamentaux des communautés inuites*[503] », et du considérant 9 qui rappelle les exigences de protection du bien-être animal[504]. Le Tribunal n'a pas non plus relevé que la méthode de l'étiquetage de denrées d'origine animale est aujourd'hui très répandue, et les moyens de sa mise en œuvre largement éprouvés. Le contrôle des juges en l'espèce s'est borné à relever que le législateur avait effectivement envisagé certaines méthodes « *intermédiaires* » comme l'étiquetage, pour finalement considérer « *qu'elles ne permettaient pas d'atteindre l'objectif poursuivi et qu'interdire, en règle générale, la mise sur le marché de produits dérivés du phoque était le mieux à même de garantir la libre circulation des biens*[505]. » Au regard de ces différents éléments, la nécessité d'une mesure d'interdiction générale ne convainc pas entièrement.

Le contrôle de proportionnalité du Tribunal s'est conclu par l'examen de la proportionnalité des mesures du règlement l'égard des communautés inuites. Pour les requérants, « *l'exemption les concernant serait restée lettre morte*[506] », et le préjudice subi mettrait en péril leur survie. Les considérations avancées par les parties demanderesses furent qualifiées par le Tribunal de « *très générales et non étayées* [507]», et ce défaut de preuve conduisit les juges à conclure à l'absence de préjudice disproportionné des communautés inuites[508]. Pourtant, comme nous l'avons vu précédemment, l'analyse d'impact de 2008 prévoyait un impact négatif sur les populations inuites et rappelait l'incidence qu'avait eue la directive (CEE) n°83/129 sur ces populations[509]. En outre, cette analyse signalait que toutes réglementations de l'Union européenne dans ce domaine se baseraient sur des informations insuffisantes, en raison du manque de données pour analyser les conséquences du règlement sur les populations locales[510]. Il est donc surprenant de demander aux requérants des preuves matérielles que même l'Union européenne ne possédait pas au moment d'adopter le

[501] Traduction réalisée par nos soins de « *those who pursue the label might benefit more than it costs, and the welfare of the seals is enhanced*. » V° Commission européenne, Direction générale de l'environnement, *Assessment of the potential impact of a ban of products derived from seals species*, COWI, avril 2008, 149 p., spéc. p. 100.
[502] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*, pt 95.
[503] Règlement (CE) n°1007/2009, *op. cit.*, considérant 14.
[504] *Ibid.*, considérant 9.
[505] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*, pt. 96.
[506] *Ibid.*, pt. 97.
[507] *Ibid.*, pt. 98.
[508] *Ibid.*
[509] Commission européenne, Direction générale de l'environnement, *Assessment of the potential impact of a ban of products derived from seals species*, *op. cit.*, p. 119.
[510] *Ibid.*, p. 137.

règlement. D'aucuns pourraient arguer que les conséquences sur les populations inuites étaient plus visibles une fois le règlement mis en œuvre. Or, il semble peu probable que les lacunes de la recherche sur l'économie de ces populations, illustrées dans le rapport, aient été comblées au moment de cet arrêt. En conséquence, le Tribunal aurait pu prendre en compte cet élément et envisager son contrôle à l'aune de la situation particulière des plaignants.

Une grande partie des critiques avancées s'explique par le caractère limité du contrôle de proportionnalité effectué par le juge. Néanmoins, il est possible d'affirmer que l'Union européenne avait, en sa possession, des indices suffisants pour connaitre du préjudice qu'allaient subir les populations autochtones dépendantes du commerce des produits du phoque. En cela, l'ambition du règlement, formulé au considérant 14, de ne pas compromettre « *les intérêts économiques et sociaux fondamentaux des communautés inuites pratiquant la chasse aux phoques à des fins de subsistance*[511] » est loin d'être satisfaite.

§3 LA PRISE EN COMPTE DES DROITS FONDAMENTAUX DES POPULATIONS AUTOCHTONES

La question des droits fondamentaux des populations autochtones fut soulevée lors de l'affaire Inuit Tapiriini Kanatami c/ Commission devant le Tribunal de l'Union européenne[512]. D'après les requérants, le règlement (CE) n°1007/2009[513] serait entaché d'illégalité, car il violerait leurs droits fondamentaux reconnus notamment par la Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones[514]. En vertu de l'article 19 de cette déclaration[515], la seule consultation des communautés inuites par les institutions était insuffisante, leur consentement préalable à cette législation aurait dû être recherché[516]. Le Tribunal écarta cet argument en raison du caractère non contraignant de la Déclaration[517]. D'après cette juridiction, seule une obligation de consultation reposait sur les institutions européennes, et l'intensité de cette obligation dépendait des exigences de

[511] Règlement (CE) n°1007/2009, *op. cit.*, considérant 14.
[512] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*
[513] Règlement (CE) n°1007/2009, *op. cit.*
[514] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*, pt 104 ; Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones, Résolution 61/295 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, 13 sept. 2007.
[515] *Ibid.*, article 19.
[516] *Ibid.*
[517] Trib. UE, sept. ch., 25 avril 2013, aff. T-526/10, *op. cit.*, pt. 112.

la base juridique du règlement en cause. Le Tribunal relevait que l'article 95 CE ne prévoyait aucune « *obligation particulière de consultation des requérants*[518] ».

Cette affaire soulève la question des obligations de l'UE à l'égard des droits fondamentaux des populations autochtones, et en particulier de ses obligations en matière, d'une part, de consultation **(A),** et d'autre part, de recherche d'un consentement préalable de ces peuples **(B)** avant l'adoption d'une décision susceptible de les affecter.

A. L'obligation de consultation des peuples autochtones avant l'adoption d'une décision susceptible de les affecter

Comme nous l'avons vu précédemment, la procédure de participation du public à la décision est, en substance, constituée d'une obligation d'information et de consultation. Comme évoqué par le Tribunal, le texte de la proposition de règlement de la Commission européenne relative aux produits dérivés du phoque, et comportant l'exception « *inuite* » fut présenté aux populations autochtones lors d'une réunion du 21 janvier 2009[519]. Plus largement, le public fut consulté du 20 décembre 2007 au 13 février 2008 par l'intermédiaire du système interactif d'aide à la décision de la Commission[520]. Cette consultation reçut plus de 73000 réponses au sondage[521]. Cette large participation fut notamment le résultat de la campagne intensive des groupes de pression pour la protection du bien-être animal[522]. L'influence de ces groupes dans l'Union européenne est grande, et se renforce depuis la création d'un registre commun de transparence auprès duquel les lobbies peuvent se déclarer. Selon Pierre-Yves Monjal, cette étiquette de « *transparence* » conférée par le nouveau registre renforcerait paradoxalement « *l'invisibilité* » des groupes de pression[523]. La

[518] *Ibid.*, pt. 113.
[519] *Ibid.*, pt. 114.
[520] Les lobbies sont des défenseurs d'intérêts privés.
[521] Commission européenne, Direction générale de l'environnement, *Assessment of the potential impact of a ban of products derived from seals species*, *op. cit.*, p. 4-5.
[522] Voir le rapport de la réunion des parties prenantes : Report of stakeholder meeting, *Possible implementing measures for the regulation on trade in seal product*, COWI, Bruxelles, 18 nov. 2009, 6 p., http://ec.europa.eu/environment/biodiversity/animal_welfare/seals/pdf/report_stakeholder_meeting.pdf (consulté le 10 oct. 2019), spéc. p.5-6 ; Commission européenne, p. 125. De plus, certains groupes comme Greepeace ont a posteriori revu leur position concernant les produits dérivés du phoque « our campaign against commercial sealing did hurt many aboriginal, both economically and culturally », http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674greenpeace_hoping_to_set_the_record_straight_on_aboriginal_hunting/ (consulté le 10 oct. 2019).
[523] P-Y. Monjal, *La transparence des lobbies ou l'habit neuf en forme de cape d'invisibilité des groupes de pression européens – Remarques d'un unioniste sur un objet longtemps négligé du droit public : l'activité de lobbying*, Revue du droit de l'Union européenne, n°1, 2015, p. 5-30.

« faiblesse *normative*[524] » du registre est critiquée par l'auteur. Ce dernier s'inquiète que les activités des lobbies[525] « *menées dans le but d'influer directement ou indirectement sur l'élaboration ou la mise en oeuvre des politiques et sur les processus de décisions des institutions*[526] » en sortent légitimées. Le pouvoir dont disposent « *ces groupes financièrement puissants* » pour influer sur les décisions des États a pu être relevé par la CEDH, à l'égard d'une ONG de défense des animaux[527]. Ramené au contentieux sur les produits dérivés du phoque, il va de soi que les moyens de ces groupes ne sont d'aucune mesure avec ceux que possèdent les populations autochtones pour influer sur les décisions de l'Union européenne. Cette parenthèse ne vise pas à dénoncer les irrégularités de la consultation menée par l'Union européenne à l'occasion de la proposition de règlement sur les produits dérivés du phoque, mais à souligner une tendance qui a pu jouer un rôle dans la décision de l'Union sur les produits dérivés du phoque.

Il y a donc bien eu une consultation, seulement la question est de savoir si elle était suffisante au regard du statut particulier des populations autochtones. Comme nous l'avons vu, la participation du public, et plus précisément la consultation des parties intéressées, devrait se refléter dans la décision finale.

B. La recherche du consentement libre, éclairé et préalable des populations autochtones avant l'adoption d'une décision susceptible de les affecter

D'après la Convention de l'OIT 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, les consultations entreprises avant l'adoption d'une décision législative, règlementaire ou normative « *doivent être menées de bonne foi […] en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.* [528]» Si les gouvernements partie à la convention doivent tenter de parvenir à un accord, ou obtenir le consentement des populations autochtones, avant toute décision les concernant, alors leur avis devrait se refléter dans la décision finale. L'Union européenne n'est pas partie à cette convention de nature contraignante, mais le rayonnement politique de cette dernière renseigne sur les « *bonnes pratiques* » à mettre en œuvre lorsqu'il est question des droits des peuples autochtones. L'UE a, par ailleurs, signé la Déclaration

[524] *Ibid.*, p. 23.
[525] *Ibid.*
[526] *Ibid.*
[527] CEDH, Animal defenders International c/ Royaume-Uni, Requête n° 48876/08, 22 avril 2013, pt 112.
[528] Article 6 de la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 76ème session CIT, signée le 27 juin 1989 à Genêve, en Suisse, entrée en vigueur le 5 sept. 1991.

non contraignante des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones[529] qui reprend les principes de la Convention 169 de l'OIT[530].

Le Tribunal, puis la Cour de justice ont refusé de se référer à cette déclaration non contraignante, refusant par la même d'« *octroyer aux Inuits des droits autonomes et additionnels par rapport à ceux prévus par le droit de l'Union* ». La qualification de simple « *idéal*[531] » de cette déclaration, par l'Avocate générale Juliane Kokott[532], semble procéder d'une vision bien réductrice de l'applicabilité des principes qui la composent. En effet, la convention de l'OIT[533], convention contraignante, impose à ses membres de procéder à une consultation poussée dans le but d'obtenir un accord, voire le consentement des populations autochtones. Par conséquent, les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones[534] qui sont directement inspirés de la Convention de l'OIT ne peuvent pas être considérés comme inatteignables. En fait de quoi, des États comme le Canada appliquent ces principes[535].

Sur l'opposabilité des principes de la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones, et plus particulièrement de son article 19 qui commande aux États signataires de se concerter et coopérer de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés avant l'adoption de mesures législatives ou règlementaires susceptibles de les concerner « *afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause* [536]», les requérants ont fait valoir en 2015, devant la Cour de justice, la qualité de règle de droit international coutumier de cet article[537]. Rejeté par ladite juridiction, car ce moyen n'avait pas été soulevé en première instance, l'Avocate générale Kokott a tenu, par « *souci d'exhaustivité*[538] », à explorer le bien-fondé de ce moyen. Comme l'ont relevé les requérants, l'association de droit international public, ONG dont le but est d'étudier, de clarifier et de développer le droit international, a considéré dans une résolution

[529] Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones, Résolution 61/295 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, 13 sept. 2007.
[530] Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, *op. cit.*
[531] Conclusions de l'Avocat général J. Kokott, aff. C-398/13 P, Inuit Tapiriit Kanatami et autres c/ Commission européenne, 19 mars 2015, pt. 17.
[532] Cette déclaration de l'Avocat général Kokott apparait dans ses conclusions précédant l'arrêt de la CJUE, cinq. ch., aff. C-398/13 P, Inuit Tapiriit Kanatami et autres c/ Commission européenne, 3 sept. 2015, JOUE C 354 du 26 oct. 2015, p. 4-4.
[533] Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 76ème session CIT, signée à Genève, en Suisse, le 27 juin 1989, entrée en vigueur le 5 sept. 1991, spéc. article 6.
[534] Déclaration des Nations-Unies sur les droits des populations autochtones, *op. cit.*
[535] Assemblée générale des Nations-Unies, Conseil des droits de l'homme, Rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, Rapport final sur l'étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, 18ème session, 17 août 2011, 24 p., spéc. p. 6.
[536] Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones, *op. cit.*, article 19.
[537] CJUE, cinq. ch., aff. C-398/13 P, Inuit Tapiriit Kanatami et autres c/ Commission européenne, *op. cit.*, pt. 50.
[538] Conclusions de l'Avocat général J. Kokott, aff. C-398/13 P, *op. cit.*, pt. 85.

de 2012[539] que certains articles de la Déclaration, dont l'article 19, devaient être considérés comme du droit international coutumier[540]. L'Avocate générale s'est prononcée sur cette question en relevant l'absence de réunion des éléments objectifs et subjectifs à l'origine de toute règle coutumière en droit international. Cette dernière illustre son argument en relevant que bien qu'ayant réuni un large soutien, « *quelques États importants, dans lesquels vivent des communautés autochtones, soit ont expressément voté contre la résolution, soit se sont abstenus*.[541] » Cet argument est relativement faible au regard des statistiques, sur 143 États ayant voté en faveur de la Déclaration, seuls quatre États s'y sont opposés, et onze se sont abstenus alors qu'environ 80 États dans le monde comptent en leur sein des populations autochtones[542]. Il ne nous appartient pas de conclure ici à l'appartenance de l'article 19 de cette déclaration au droit international coutumier, mais plutôt de mettre en lumière en l'espèce la faible contribution de l'UE à la promotion des droits fondamentaux des peuples autochtones.

Considérant que le principe de consentement préalable des populations autochtones est inexistant en droit de l'UE, et que seule une obligation de consultation pèse sur les institutions de l'Union européenne, il est possible de considérer que le règlement (CE) n°1007/2009 relatif aux produits du phoque ne reflète pas, ou insuffisamment, la position de ces populations.

En outre, pour se conformer aux recommandations et décisions de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, l'UE a modifié sa réglementation relative aux produits dérivés du phoque dans un sens qui restreint encore plus la protection des populations autochtones[543]. Seuls les produits du phoque des populations autochtones issus d'une économie de subsistance, autrement dit issus d'une chasse qui n'est « *pas pratiquée principalement à des fins commerciales* », et respectant le bien-être animal pourront désormais entrer sur le marché intérieur de l'Union[544]. En cela, la réglementation de l'UE nie le droit à l'auto-développement de ces populations qui, comme nous l'avons vu précédemment, est à la fois soutenu par le droit international, et par la politique de l'Union à l'égard des populations autochtones.

---

[539] Résolution n°5/2012, Droits des peuples autochtones, 75ème Conférence de l'Association de Droit International, Sofia, Bulgarie, 26-30 août 2012.
[540] International law association, http://www.ila-hq.org/ (consulté le 10 oct. 2019) ; CJUE, cinq. ch., aff. C-398/13 P, Inuit Tapiriit Kanatami et autres c/ Commission européenne, *op. cit.*, pt. 50.
[541] Conclusions de l'Avocat général J. Kokott, aff. C-398/13 P, *op. cit.*, pt. 90.
[542] http://www.ohchr.org/FR/Issues/PAutochtones/Pages/Declaration.aspx (consulté le 10 oct. 2019).
[543] OMC, Rapports de l'Organe d'appel, Communautés européennes - Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, *op. cit.*
[544] V° M. Hennig, *The Untouchable Nature of the 'EU Seal Regime' - Is the European Union Liable for the Damages Suffered by the Canadian Inuit Due to the Violation of WTO Law in EC—Seal Products?,* The International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 33, 2018, p. 1-12.

À travers cette règlementation sur les produits dérivés du phoque, et les divers contentieux portés devant la CJUE et l'organe de règlement des différends de l'OMC, l'Union européenne a témoigné d'une faible implication à l'égard des droits de ces populations, et d'une compréhension limitée des problématiques les concernant. Les conséquences de ce qui fut surnommé *« l'affaire des produits du phoque »* furent ressenties à la fois par les populations autochtones visées par le règlement, dont les conditions de vie se détériorèrent, et par l'Union européenne dont l'image en Arctique fut durablement ternie. Néanmoins, les représentants des populations autochtones ont reconnu lors du dernier Arctic Dialogues que l'Union européenne avait fait « des progrès majeurs » dans le domaine des droits de ces peuples[545]. Ils notent tout de même que l'Union européenne pourrait encore améliorer l'intégration des populations autochtones au processus décisionnel. Ils demandent notamment à être mieux informés des projets de l'Union européenne et à renforcer et faciliter leur participation aux études d'impact environnementales[546].

L'« affaire » des produits dérivés du phoque est particulièrement révélatrice des répercussions de l'impact matériel de la législation de l'UE sur son influence stratégique en Arctique. En l'occurrence, le règlement (CE) n°1007/2009 conduisit les populations autochtones et certains États Arctique à questionner la crédibilité et la légitimité d'une implication de l'Union européenne dans la région Arctique. En revanche, le bilan des effets matériels de sa législation sur l'environnement arctique est plutôt positif. L'intensité de ces effets est nécessairement plus forte et constante dans les territoires arctiques situés à proximité de l'espace européen. L'apport de cet impact matériel en termes d'influence stratégique est plus contrasté. En adoptant cette législation, l'Union européenne n'envisageait pas son impact matériel sur l'Arctique, c'est un impact accidentel. L'absence de velléités stratégiques de cette action unilatérale limite, *de facto*, sa contribution à l'influence stratégique. L'apport de son action unilatérale en Arctique à son influence stratégique dans la région globalement indirecte. Son engagement à élaborer des normes performantes pour répondre aux préoccupations environnementales tend à renforcer sa légitimité dans ce domaine. Cette légitimité accroît, indirectement, sa crédibilité en Arctique.

[545] Rapport de la première conférence des parties prenantes de l'Arctique de l'Union européenne – Knowing, developing and connecting the Arctic and the annual Arctic indigenous people dialogue, Commission européenne, *op. cit.*, p. 2.
[546] *Ibid.*

TITRE 2 L'ACTION BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES

Au sein des divers modes de coopération avec des États tiers qui s'offrent à l'Union européenne en matière de relations internationales, la coopération dite bilatérale est incontournable. Incontournable, mais aussi fondamentale, dans le sens où la relation bilatérale est à la base du développement de relations plus complexes avec des acteurs extérieurs. La coopération bilatérale induit la réunion de deux parties afin qu'elles s'accordent sur un sujet. C'est le mode le plus simple des relations plurilatérales.

Il sera donc ici question des accords de volontés échangés entre l'Union européenne et les États tiers arctiques, ou plus simplement de la coopération bilatérale entre l'Union européenne et les États tiers arctiques. D'après le droit international, et notamment de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, l'État tiers est celui qui n'est pas partie aux traités. L'État tiers de l'Union européenne est donc celui qui n'est pas membre de l'Union européenne[547]. A contrario, l'État tiers deviendrait un État membre s'il adhérait à l'Union européenne. Les États tiers arctiques sont donc le Canada, les États-Unis, l'Islande, la Norvège et la Russie. Le traité de Lisbonne n'emploie l'expression *« État tiers »* qu'une seule fois, il lui est préféré le terme de *« pays tiers[548] ».* Cette préférence tiendrait au fait que l'Union veut se réserver la possibilité d'entretenir des relations avec des *« entités qui ne sont pas ou pas encore des États au sens du droit international[549]. »*

Alors que l'Union européenne cherche à étendre son influence en Arctique, il parait important de s'intéresser aux relations bilatérales qu'elle a élaborées avec les États tiers de

[547] Convention de Vienne sur le droit des traités signée à Vienne, en Autriche, le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janv. 1980, rec. des traités vol. 1155, p. 331, spéc. article 2§1 pt. h. V° I. Bosse-Platière, C. Rapoport, *L'État tiers appréhendé par le droit de l'Union européenne*, in I. Bosse-Platière, C. Rapoport (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, colloques, 2014, 504 p., p. 11-39, spéc. p.13.
[548] Article 56 TFUE.
[549] I. Bosse-Platière, C. Rapoport, *L'État tiers appréhendé par le droit de l'Union européenne*, in I. Bosse-Platière, C. Rapoport (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, colloques, 2014, 504 p., p. 11-39, spéc. p. 12.

l'Arctique. Toutefois, le simple exposé de ces relations ne suffit pas, il faut ici chercher à évaluer la qualité de ces relations. Pour ce faire, il convient de dégager les critères qui permettront de qualifier la relation qu'entretient l'Union européenne avec chaque État tiers arctique. On commencera donc par envisager la coopération bilatérale globale, et non spécifique à l'Arctique, de l'UE avec ces États **(chapitre 1).** Pour ensuite, envisager l'impact de cette coopération sur l'Arctique. Pour illustrer avec plus de précision notre propos, seul l'impact de cette coopération sur l'environnement arctique sera évalué **(chapitre 2).**

CHAPITRE 1 LA RECHERCHE DE CRITERES DE QUALIFICATION DE LA RELATION BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES

Avant de pouvoir établir des critères qualifiant une relation, il faut s'interroger sur ce qui pousse deux acteurs à coopérer. Ces facteurs sont appelés en science politique des *« déterminants »* de la coopération. Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts ont isolé trois déterminants qui en pratique peuvent être imbriqués les uns aux autres[550]. Tout d'abord des États peuvent être amenés à coopérer pour régler des conflits d'intérêts d'ordre fonctionnel. Ensuite, la coopération peut avoir pour but de réduire le nombre de situations potentiellement conflictuelles grâce à une meilleure connaissance entre les États partie à la coopération. Enfin, une coopération peut être établie en raison de la pression exercée par des dispositions coercitives ou des acteurs plus puissants. Cette liste des déterminants de la coopération reste très générale, et non- exhaustive. Partant de l'objectif assigné à l'Union européenne, au titre de son action extérieure, de s'efforcer de développer des partenariats avec les pays tiers qui partagent ses valeurs[551], on évaluera la pertinence du « partage des valeurs » comme déterminant de la relation **(section 1).** On s'efforcera ensuite de dégager les critères permettant d'apprécier l'intensité des relations de l'Union européenne avec des États tiers, et en particulier les États tiers arctiques **(section 2).**

[550] G. Devin, M-C. Smouts, *Les organisations internationales,* Armand Colin, 2011, 253 p., spéc. p. 13 s.
[551] Article 21§1 al. 2 TUE.

SECTION 1 LES DETERMINANTS DE LA COOPERATION ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES

L'identité de l'Union européenne repose, à titre principal, sur *« son patrimoine constitutionnel commun »* composé d'un ensemble de valeurs communes[552]. Ces valeurs dites communes sont supposées être partagées et unir les États membres de l'Union européenne. En outre, dans ses relations avec les pays tiers, l'Union européenne doit s'efforcer de se lier avec des États partageant ses valeurs[553]. Partager des valeurs n'est pas une condition préalable à la coopération avec un État tiers. Il se dégage, néanmoins, de cet objectif l'idée qu'une certaine priorité devrait être accordée aux coopérations la liant aux États tiers qui partagent les mêmes valeurs.

Dans la recherche des déterminants[554] de la coopération entre l'Union européenne et des États tiers, il parait approprié d'évaluer la possibilité que de telles valeurs identitaires puissent être ainsi considérées. Or, le caractère universel de ces valeurs résiste à toute interprétation uniforme, laissant ce déterminant vide de substance. Les limites de ce déterminant sont, par ailleurs, accentuées quand le partage des valeurs est confronté à l'objectif, beaucoup plus pragmatique, de partage des intérêts. Les valeurs ne semblent donc jouer qu'un rôle limité dans la détermination d'une coopération **(§1).** L'importance des valeurs est, cependant, beaucoup plus prégnante dans le contexte de la mise en œuvre d'une coopération. Elles auraient ainsi une fonction plus régulatrice que créatrice de coopération **(§2).**

§1 LES VALEURS DE L'UNION EUROPEENNE : UN VECTEUR LIMITE DE COOPERATION AVEC LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES

La notion de *« valeurs de l'Union européenne »* et sa reconnaissance dans l'ordre juridique de l'UE sont le fruit d'un processus qui fut relativement long.

[552] S. Torcol, *Le droit constitutionnel européen peut-il endiguer la crise des valeurs de l'Union ?*, Revue de l'Union européenne, n°613, 2017, p. 389-395.
[553] Article 21§1 al. 2 TUE.
[554] G. Devin, M-C. Smouts, *Les organisations internationales,* Armand Colin, 2011, 253 p., spéc. p. 13 s.

Lors de la Déclaration de Copenhague du 14 décembre 1973[555], les neuf États européens évoquaient leur souhait de voir s'épanouir la notion d'identité européenne dans le cadre de leurs relations extérieures. Les éléments fondamentaux de cette identité européenne étaient les *« valeurs d'ordre juridique, politique et moral[556] ».* La reconnaissance des principes fondateurs de l'Union européenne s'est, par la suite, poursuivie à travers des textes très différents tels que la Déclaration solennelle sur l'Union européenne[557] (1983) ou encore le préambule de l'Acte unique européen, en 1986, avant d'être explicitement reconnue par le Traité de Maastricht en 1992. Le traité d'Amsterdam, en 1997, renforça, pour sa part, le poids juridique de ces *« principes »* qui fondent l'Union européenne en ajoutant la possibilité de sanctions dans l'hypothèse de leur violation par un État membre[558]. Finalement, le traité de Lisbonne dédie un article entier à ces principes qu'il qualifie désormais de *« valeurs[559]. »* S'ajoute à cette reconnaissance de la notion de valeur par le droit primaire, une reconnaissance par la Cour de justice de l'Union européenne. Le Tribunal de la fonction publique fut le premier, en 2008, à s'y référer, à l'occasion de l'affaire Cathy Sapara[560]. La Cour de justice procéda de même, en 2010, lors de l'affaire Aydin Salahadin Abdulla.[561] D'après la Cour, les questions portées à sa connaissance relevaient *« des valeurs fondamentales de l'Union[562]. »*

La liste des valeurs de l'Union européenne est aujourd'hui établie à l'article 2 TUE. D'après cet article[563] *« l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit, du respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités.[564]»* A priori, cette liste de valeurs semble être exhaustive. Or, l'article 2 ajoute que *« ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et*

[555] Déclaration sur l'identité européenne, Copenhague, 14 déc. 1973, Bulletin des Communautés européennes, n°12, Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 127-130.
[556] *Ibid.*
[557] Déclaration solennelle sur l'Union européenne, Stuttgart, 19 juin 1983.
[558] Du fait de la violation de ces principes, certains droits peuvent notamment être suspendus. Ce mécanisme de sanction est aujourd'hui prévu à l'article 7 TUE en cas de « violation grave et persistante ».
[559] Pour une rétrospective de cette évolution : V° S. Labayle, *Les valeurs européennes (1992/2012 – deux décennies d'une Union de valeurs)*, Revue québécoise de droit international, Hors-série, déc. 2012, p 39-63.
[560] TFP, 3ème ch., aff. F-61/06, *Cathy Sapara c/ Eurojust*, 10 juil. 2008, rec. de juris. 2008 FP-I-A-1-00247 ; FP-II-A-1-01311, spéc. paragraphe 107 : « […] il convient par ailleurs de relever que les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'ordre juridique communautaire […] .»
[561] CJUE, gde ch., aff. jointes C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, Aydin Salahadin Abdulla et autres c/ Bundesrepublik Deutschland, 2 mars 2010, Rec. de juris. 2010 I-01493.
[562] *Ibid.*, paragraphe 90.
[563] L'article 2 TUE reprend à l'identique le texte de l'article I-2 du traité établissant une Constitution pour l'Europe qui établit que l'Union européenne.
[564] Le préambule du traité de Lisbonne évoque pour sa part les « valeurs universelles » qui sont définies comme *« les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit » et elles auraient pour origine les « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe ».*

l'égalité entre les hommes et les femmes[565]*. »* La nature de ces nouveaux principes soulève la question de leur rattachement à la catégorie des valeurs de l'UE. L'un des obstacles à leur qualification de « valeurs » tient à ce qu'il est impossible de les évaluer objectivement[566]. Leur fonction serait, en réalité, de clarifier la manière dont il faut appliquer les valeurs. Autrement dit, ces principes sont là pour renseigner sur le contexte d'interprétation des valeurs[567]. Aussi les valeurs correspondraient, d'après Joël Molinier, aux principes fondateurs d'un État ou d'une organisation. Cet auteur distingue les *« principes fondateurs »* des *« principes généraux du droit »,* les premiers auraient *« une nature plus « politique » et non plus seulement ou strictement juridique ou technique. Ils seraient la base, le fondement des institutions publiques essentielles d'un État, d'une organisation internationale ou de toute autre forme d'organisation sociale.*[568] *»*

L'Union européenne repose donc sur un socle de valeurs dûment défini qui tient lieu de guide lorsqu'elle agit. Aussi, l'action extérieure de l'Union européenne, en particulier dans sa dimension coopérative avec les États tiers arctiques, n'échappe pas à cette obligation de respect et de promotion des valeurs qui sont les siennes **(A).** Pour autant, l'Union européenne n'est pas tenue juridiquement de coopérer exclusivement avec des États partageant les mêmes valeurs. Le traité de Lisbonne se contente d'inciter l'Union dans cette voie[569]. Ces dernières ne peuvent donc prétendre qu'à la place d'objectif secondaire de la coopération de l'UE avec les États tiers arctiques **(B).**

A. L'émergence de valeurs spécifiques à l'action extérieure de l'Union européenne

D'après l'article 3 TUE relatif aux objectifs transversaux de l'Union européenne, objectifs qui guident la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques européennes, *« l'Union européenne a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. »* La promotion des valeurs de l'Union européenne est également un objectif qu'elle doit poursuivre dans ses relations avec le monde. Plus précisément, l'article 3§5 TUE dispose que *« dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs, et ses intérêts et contribue à la*

[565] Article 2 TUE.
[566] C. Flaesch-Mougin, *Typologie des principes de l'Union européenne*, in *Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux,* Editions Apogée, 2006, 830 p., p. 99-155, spéc. p. 145.
[567] F-X Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La documentation Française, 2008, 523 p., spéc. p. 33-34.
[568] J. Molinier (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, P.U.F., 2005, 280 p., spéc. p. 19.
[569] Article 21§1 al. 2 TUE.

protection des citoyens[570]*. »* Cet objectif est repris et développé à l'article 21 TFUE dans le titre du traité de Lisbonne relatif aux dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union européenne. D'après le premier alinéa du premier paragraphe de cet article, *« l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. »* Les *« principes »* dont il est question dans ce paragraphe correspondent aux valeurs de l'Union européenne, mentionnées à l'article 2 TUE.[571] L'article 21§1 al 1 TUE vient encadrer l'application des objectifs de l'Union européenne en matière d'action extérieure. Vus aussi par certains comme un objectif final,[572] ou central[573], ces principes sont la colonne vertébrale, le garde-fou politique, de toute action de l'Union européenne[574]. Ceci illustre bien ce que Claude Blumann appelle *« la contribution des principes à la formation des objectifs de l'Union européenne*[575] *»*. Pour cet auteur, la reconnaissance des principes fondamentaux, puis des valeurs de l'Union européenne, par les traités et par la Cour de justice de l'Union européenne a contribué au développement de certains objectifs. C'est le rôle *« créateur »* et *« dynamique »* des principes[576].

En matière d'action extérieure, on remarque la concordance entre l'objectif « central » de l'article 21§1 al.1 TUE et les valeurs de l'Union européenne[577]. On constate, cependant, l'ajout du

---

[570] L'article 3§5 TUE poursuit ainsi *« Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté, à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies »*

[571] Article 2 TUE *« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. […] .»*

[572] E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne*, L.G.D.J., 2010, 218 p., spéc. p. 13.

[573] K. Rochereuil, *Les accords bilatéraux de l'Union européenne*, Michel de Guillenchmidt (dir.), thèse, droit, Université Paris Descartes, 2013, 657 p., spéc. p. 13.

[574] J. Molinier, *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 16. Joël Molinier y affirme que l'article 2 TUE rassemble les exigences morales attachées à la personne humaine ainsi que des principes d'organisation sociale.

[575] C. Blumann, *Objectifs et principes en droit communautaire*, in *Le droit de l'Union européenne en principes*, Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux, Apogée, 2006, 830 p., p. 39-71, spéc. p. 63.

[576] *Ibid.*

[577] On peut également s'interroger sur l'opportunité de nommer « principes » à l'article 21§1 al 1 TUE ce qui correspond vraisemblablement aux valeurs de l'Union européenne. Il aurait en effet semblé plus cohérent de conserver le même terme tout au long du traité de Lisbonne. D'autant que l'article 8 TUE affirme que l'Union doit développer avec les pays de son voisinage un espace *« fondé sur les valeurs de l'Union »* ou que l'article 3§5 TUE sur les objectifs extérieurs de l'Union prévoit l'affirmation et la promotion des valeurs de l'Union. À ce propos, le Commissaire Barnier lors de la rédaction du traité établissant une constitution pour l'Europe avait, à la demande du président de la Convention européenne, suggéré de supprimer la phrase *« to advance in the wider world, the very values which have inspire its own creation »* afin *« d'éviter toute formulation pouvant être interprétée comme trop eurocentrée. »* Ainsi, pour éviter que puisse être remise en cause l'universalité des valeurs promues par l'Union européenne, il fut jugé

« respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international » à la liste des *« principes »* défendus par l'Union européenne sur la scène internationale. Si l'on admet que les principes de l'article 21§1 al 1 TUE recouvrent le champ des valeurs de l'Union alors il est permis de considérer que la solidarité et le respect du droit international sont des « valeurs » spécifiques à l'action extérieure.

L'action extérieure de l'Union européenne repose donc, également, sur les valeurs de l'Union européenne. Reste à déterminer leur place dans la coopération entre l'Union européenne et les États tiers, en particulier les États tiers arctiques, et surtout leur articulation avec les intérêts de l'Union.

B. Partager des valeurs, objectif secondaire de la coopération de l'Union européenne avec les États tiers : la dignité humaine comme illustration

L'objectif général de l'Union européenne en matière d'action extérieure est de promouvoir *« ses valeurs et ses intérêts*[578] *».* Un équilibre doit donc être trouvé entre la promotion de ses valeurs et de ses intérêts. Dans le contexte de la coopération entre l'UE et un État tiers, on peut s'interroger sur le véritable déterminant de la coopération, partager des valeurs ou partager des intérêts.

D'après l'article 21§1 al. 2, l'Union européenne *« s'efforce de développer des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa [de l'article 21§1 TUE].* [579]*»* On peut déduire de cet article que l'Union européenne devrait favoriser les coopérations impliquant des États qui partagent ses valeurs. Si l'on se réfère au droit constitutionnel des cinq États tiers arctiques, on constate qu'il reconnait et défend des valeurs identiques à celles qui fondent l'Union européenne. Ainsi la Constitution islandaise de 1944[580], la Constitution norvégienne de 1814[581], la Constitution des États-Unis de 1787[582] et sa déclaration des droits de 1790[583], la Constitution russe de 1993[584] ou

---

préférable de remplacer le terme « valeurs » à l'article 21, qui fait référence à l'identité de l'Union européenne, par celui de « principes » qui est plus consensuel. De plus, le terme « principe » est juridiquement plus connu et accessible aux juristes, quel que soit leur pays d'origine. V° M. Barnier, *Observations sur les objectifs et les principes de l'action extérieure de l'Union européenne,* Working group VII, Work document n°13, Bruxelles, 28 oct. 2002.

[578] Le préalable étant le respect de ces valeurs par l'Union européenne lorsqu'elle agit sur la scène internationale. V° Article 3§5 TUE.

[579] Article 21§1 al. 2 TUE.

[580] Constitution de la République d'Islande, 23 mai 1944.

[581] Constitution du Royaume de Norvège promulguée le 17 mai 1814 par l'Assemblée constituante réunie à Eidsvoll.

[582] Constitution des États-Unis d'Amérique adoptée par la Convention le 17 septembre 1787 à Philadelphie.

encore la Charte canadienne des droits et libertés, elle-même contenue dans la loi constitutionnelle de 1982,[585] placent au rang de valeurs constitutionnelles la liberté, l'égalité, la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et la dignité humaine. Cette large reconnaissance des valeurs de liberté, d'égalité, de démocratie, d'État de droit, des droits de l'homme et de la dignité humaine s'explique par leur caractère universel. En revanche, l'interprétation de ces valeurs, et en particulier celle relative à la dignité humaine, varie en fonction des États.

Les divergences d'interprétation du respect de la dignité humaine sont particulièrement éclairantes pour notre propos. Cette valeur est, par exemple, interprétée différemment dans l'Union européenne, en Russie, ou aux États-Unis. Dans ces deux États, la peine de mort ne constitue pas une atteinte à la dignité humaine alors que l'Union européenne, de même que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme[586], interdit à l'article 2 de la Charte des droits fondamentaux le recours à cette pratique.

Aux États-Unis, le huitième amendement de la Déclaration des droits reconnait que ne pourront être infligés des *« châtiments cruels et exceptionnels[587] ».* Or, la Cour suprême des États-Unis ne considère pas la peine de mort comme une sanction inconstitutionnelle qui serait contraire à la dignité humaine, sauf dans certaines hypothèses[588]. La peine de mort ne peut, par exemple, pas être prononcée à l'encontre d'un handicapé mental (Atkins v. Virginia, 2002[589]) d'un mineur de moins de 18 ans (Roper v. Simmons, 2005[590]) ou lorsqu'aucun homicide n'a été commis (Kennedy v. Louisiana, 2008)[591]. Les États-Unis partagent donc bien la valeur de dignité humaine, mais lui accordent une interprétation différente.

L'Union européenne ne conditionne donc pas sa coopération avec des États tiers au respect de ses valeurs telles qu'interprétées par le droit de l'Union européenne. Mais pour éviter de cautionner indirectement la pratique de la peine de mort, l'Union a développé deux types de

---

[583] Déclaration des droits (Bill of Rights) des États-Unis, entrée en vigueur le 15 décembre 1791.
[584] Constitution de la Fédération de Russie, 12 décembre 1993.
[585] Loi constitutionnelle du Canada de 1982, promulguée le 17 avril 1982.
[586] La Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales signée à Rome, en Italie, le 4 nov. 1950, entrée en vigueur le 3 sept. 1953.
[587] Déclaration des droits (Bill of Rights) des États unis, *op. cit.*, huitième amendement.
[588] Glasser v. United States 1942 première reconnaissance du concept de dignité humaine par la Cour suprême des États-Unis
[589] Cour suprême de Virginie, Atkins v. Virginia, 19 juin 2002, rec. 536 U.S. 304.
[590] Cour suprême des États-Unis, Roper v. Simmons, 28 fév. 2005, rec. 543 U.S. 551
[591] Cour suprême des États-Unis, Kennedy v. Louisiana, 24 juin 2008, rec. 554 U.S. 407. Pour davantage d'éclaircissement sur le traitement de la dignité de la personne humaine aux États-Unis voir : E. Zoller, *La dignité de la personne humaine dans la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis*, Conférence-débat du Centre de droit public comparé sur la dignité de la personne humaine, Cycle Les valeurs du droit public, Université Panthéon-Assas Paris II, 30 oct. 2014.

réponses. La première consiste à interdire par le biais d'un règlement l'exportation, vers des pays tiers, de biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[592]**.** La seconde ne concerne que les États-Unis avec lesquels l'Union européenne a conclu un accord d'extradition entré en vigueur le 1er février 2010[593]. Cet accord prévoit notamment qu'une demande d'extradition pour une infraction susceptible d'entraîner la peine de mort dans l'État requérant (en l'occurrence les États-Unis) ne pourra être admise, d'une part, que si la peine de mort n'est pas prononcée ou, d'autre part, que si la peine de mort est prononcée, mais non exécutée. Aucun accord de ce type n'existe pour le moment entre l'Union européenne et la Russie. Cependant, une Convention européenne d'extradition a été signée, le 13 décembre 1957, entre tous les membres du Conseil de l'Europe, dont la Russie[594]. L'article 11 de la Convention européenne d'extradition prévoit que si la loi de la partie requérante prévoit la peine de mort pour le fait imputé à la personne faisant l'objet d'une demande d'extradition, cette dernière ne pourra être admise que si l'État requérant offre *« des assurances jugées suffisantes […] que la peine capitale ne sera pas exécutée[595] ».*Pour l'heure, la Russie, sans pour autant avoir aboli définitivement ce châtiment, a adopté un moratoire sur l'application de la peine de mort sur son territoire.

Au-delà, des divergences d'interprétation des valeurs entre l'Union européenne et certains États tiers, il faut également prêter attention au respect, dans la pratique, des valeurs affichées. Toujours sous l'angle de la valeur « dignité humaine », nous prendrons à cet égard l'exemple de la Russie. La Constitution russe prévoit à l'article 21§2 que *« nul ne doit être soumis à la torture, à la violence ou à toute autre forme de traitement ou de châtiment inhumain ou dégradant pour la dignité humaine[596]. »* Or, si l'on confronte cette disposition aux statistiques du Conseil de l'Europe sur les violations de la Convention européenne des droits de l'homme, par États, et par articles de la Convention, on constate que la Russie a été condamnée, en 2018, 99 fois pour traitements

[592] Règlement (CE) n°1236/2005 du Conseil concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 27 juin 2005, JOCE L 200 du 30 juil. 2005, p. 1-19 ; Règlement d'exécution (UE) n°1352/2011 de la Commission européenne modifiant le règlement (CE) n°1236/2005 du Conseil concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 20 déc. 2011, JOUE L 338 du 21 déc. 2011, p. 31-34.

[593] Accord d'extradition entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique, 25 juin 2003, JOCE L 181 du 19 juil. 2003, p. 27-33 ; Décision (PESC) n°2009/820 du Conseil concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'extradition entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique et de l'accord d'entraide judiciaire entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique du 23 oct. 2009, JOCE L 291 du 7 nov. 2009, p. 40-41. Cette décision prévoit l'entrée en vigueur de l'accord d'extradition susmentionné.

[594] Convention européenne d'extradition signée à Paris, le 13 décembre 1957, entrée en vigueur le 18 avril 1960, réf. STE n°024.

[595] *Ibid.*, article 11.

[596] Constitution de la Fédération de Russie, 12 décembre 1993.

inhumains et dégradants, la plaçant en tête de ce triste classement[597]. En comparaison, la France n'a été condamnée qu'une seule fois la même année[598]. On peut donc se demander si la valeur de dignité humaine, pourtant défendue par la Constitution russe, n'aurait pas davantage une valeur symbolique que juridique.

En dépit des divergences d'interprétation, ou de portée juridique, des valeurs reconnues par l'Union européenne et par les États tiers, le fait que des États tiers, et en particulier les États tiers arctiques, ne respectent pas scrupuleusement les mêmes valeurs que l'Union européenne ne constitue pas un obstacle à leur coopération. Tout porte à croire que le déterminant premier de la coopération repose sur la découverte d'intérêts communs entre l'Union et un État tiers. Les valeurs de l'Union européenne auraient une fonction plus opérationnelle une fois la coopération établie.

§2 LA FONCTION REGULATRICE DES VALEURS DE L'UNION EUROPEENNE

Si le partage des valeurs n'est pas le déterminant premier d'une coopération entre l'Union européenne et un État tiers, l'Union européenne a tout de même développé un mécanisme de conditionnalité politique pour s'assurer que ses valeurs seraient respectées, ou pour en faire la promotion. La *« conditionnalité politique »* peut reposer sur une approche positive ou négative. Selon Despina Sinou, la conditionnalité positive prévoit *« l'adoption de mesures positives ou l'octroi de bénéfices[599] »* proportionnels au respect par l'État tiers du « *triptyque droits de l'homme – démocratie – État de droit »,* et la conditionnalité négative suppose l'application de sanctions telles que *« la suspension totale ou partielle de certains privilèges »* en raison de la violation du triptyque susmentionné[600]. L'approche positive de la conditionnalité peut, toutefois, utiliser des moyens « négatifs », comme des sanctions, lorsque l'État ne respecte plus les valeurs susmentionnées. De cette manière, les valeurs auraient une fonction régulatrice dans la relation entre l'UE et les États tiers.

---

[597] Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme, Statistiques annuelles 2018 – violation par article et par État, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2018_FRA.pdf (consulté le 19 oct. 2019).
[598] *Ibid.*
[599] D. Sinou, *La conditionnalité politique des accords externes*, in A-S. Lamblin-Gourdin, E. Mondielli, *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne,* Bruylant, 2013, 472 p., p. 195-200, spéc. p. 196-197.
[600] *Ibid.* V° égal. E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, L.G.D.J, 2010, p. 148.

En l'espèce, la fonction régulatrice des valeurs sera envisagée à l'aune des rapports conventionnels **(A)** et non-conventionnels **(B)** qu'entretient l'Union européenne avec les États tiers arctiques.

A. Fonction régulatrice des valeurs dans les relations conventionnelles

La Cour de justice de l'Union européenne reconnut, en 2008, dans l'affaire Kadi que l'Union européenne ne pouvait conclure d'accords internationaux qui auraient *« pour effet de porter atteinte aux principes constitutionnels du traité CE*[601]*. »* Il découle de la valeur *« quasi »* constitutionnelle des « valeurs » de l'Union européenne que cette dernière ne peut conclure d'accord, avec un État tiers, qui aurait pour effet de porter atteinte aux valeurs reconnues à l'article 2 TUE[602]. C'est pourquoi l'Union européenne a développé une pratique qui consiste à négocier avec les États tiers l'insertion de clauses dites « droits de l'homme » dans leurs accords globaux. Ces clauses imposent aux co-contractants de respecter certains principes relatifs à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'État de droit.

Cette pratique s'est largement développée dans les années 1990. Le premier type de clause droit de l'homme fut appelé la « clause fondamentale ». Cette clause stipulait que l'accord reposait sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, sans plus de précisions. Elle fut suivie de la « clause balte » qui tire son nom des États avec lesquels l'Union européenne négociait. Cette clause faisait du respect des droits de l'homme et de la démocratie des éléments essentiels de l'accord. En cas de violation, cette clause était assortie d'un mécanisme de suspension. Cette clause fut très vite remplacée par la « clause bulgare » qui délaisse le mécanisme de suspension de la « clause balte » au profit d'une disposition autorisant les parties à prendre les *« mesures appropriées ».* Certains États liés par ce type de clause, on put faire des déclarations interprétatives liant directement la mise en œuvre de ces clauses à un mécanisme de non-exécution. Ce mécanisme permet aux parties, hors situation d'urgence, de trouver des moyens – conciliation, médiation – de s'entendre et de remédier aux manquements, avant d'envisager une suspension de l'accord.

[601] CJCE, gde ch., aff. C-402/05, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, 3 sept. 2008, rec. de juris. 2008 I-06351. V° égal. G. Le Floch, *L'influence des jurisprudences Kadi sur le régime des sanctions instauré par la résolution 1269 (1999)*, in E. Saulnier-Cassia (dir.), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et dans la jurisprudence de l'Union européenne,* Mission de recherche Droit et Justice, L.G.D.J., 2014, 517 p., p. 299-317 ; S. Labayle, *Les valeurs de l'Union européenne,* R. Medhi (dir.), thèse, droit, Université d'Aix Marseille, 2016, 580 p.

[602] Sur le caractère constitutionnel des valeurs V° S. Torcol, *Partager des valeurs communes, préalable à l'émergence d'un droit constitutionnel européen*, Revue de l'Union européenne, 2017, p. 389-395.

L'utilisation de la « clause bulgare » s'est par la suite généralisée[603]. Aujourd'hui, presque tous les accords conclus entre l'Union européenne et un État tiers contiennent une clause « droits de l'homme » **(1).** Il est donc curieux qu'aucune procédure de suspension n'ait jusqu'à maintenant été déclenchée. Il convient de s'interroger sur l'effectivité réelle de ces mécanismes de conditionnalité politique **(2).**

1. Une généralisation partielle des clauses « droits de l'homme » dans les accords avec les États tiers arctiques

À l'exception de la Norvège et de l'Islande**,** la Russie **(a)** le Canada **(b)** ont négocié des accords avec l'Union européenne comportant des « clauses droits de l'homme[604] ».

a. La clause « droits de l'homme » de l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie

L'accord de partenariat et de coopération liant l'Union européenne à la Russie depuis 1997 contient une clause de type « bulgare », formée d'une *« clause éléments essentiels[605] »* dont le non-respect peut entraîner l'adoption de *« mesures appropriées[606] ».* Dans le cas d'une violation des obligations découlant de la clause « droits de l'homme », la partie requérante (Russie ou Union européenne) doit présenter tous les éléments d'information nécessaires au règlement du différend au Conseil de coopération (organe de gouvernance de l'accord) sauf en *« cas d'urgence spéciale »*[607]. Dans tous les cas, les parties devront, en priorité, choisir *« les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement de l'accord ».* Dans deux déclarations interprétatives attachées à l'accord de partenariat et de coopération, la Russie et l'Union européenne ont précisé la notion *« d'urgence spéciale »* et de *« mesures appropriées ».* Un cas de violation substantielle de l'accord constitue un

[603] Pour des précisions sur l'évolution des clauses « droits de l'homme » V° O. Jacquemin, *La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en oeuvre, critiques et bilan*, Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme, CRIDHO Working Paper 2006/03, Université catholique de Louvain, 2006, 27 p.
[604] Les négociations entre l'Union européenne et les États-Unis sur un accord de libre-échange n'ayant pas abouties, les États-Unis ne sont liés que par des accords sectoriels.
[605] Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, JOCE L 327 du 28 nov.1997, p. 3-69, spéc. article 2.
[606] *Ibid.*, article 107.
[607] *Ibid.*, article 107.

cas d'*« urgence spéciale »,* comme une violation de l'élément essentiel de l'accord[608]. Les *« mesures appropriées »* visent des *« mesures prises en conformité avec le droit international [609]».* Cette déclaration reste très vague quant aux mesures de sanction pouvant être adoptées.

Dans un rapport sur l'évaluation des sanctions communautaires en matière de droit de l'homme, Hélène Flautre précise que la notion de sanctions ou de mesures restrictives n'ont jamais été clairement définies[610]. À son sens, les *« mesures restrictives englobent tout un éventail d'actions, comme des embargos sur les armes, des sanctions commerciales, financières ou économiques, le gel d'avoirs, des interdictions de vol, des restrictions d'accès, des sanctions diplomatiques, le boycottage de manifestations sportives et culturelles et la suspension de la coopération avec le pays tiers concerné[611]. »* Il va sans dire que toutes les sanctions pouvant être prises par l'Union européenne, à l'égard d'un État tiers, ne peuvent être assimilées à une mise en œuvre de la clause « droits de l'homme[612] ». On aurait pu croire que les sanctions induites par le déclenchement de la clause « droits de l'homme » ont nécessairement un lien avec l'un des domaines régis par l'accord dans lequel elles sont insérées[613]. Ce n'est pourtant pas le cas : les actes sur lesquels reposent les sanctions peuvent être à la fois des mesures restrictives liées à l'accord, mais aussi des mesures de restriction liées à des sanctions internationales décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU, ou prises dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)[614]. Généralement, la clause « droits de l'homme » n'est même pas citée dans la décision à l'origine de la sanction. Cette omission a pour effet de limiter à la fois la visibilité et l'effectivité de ces clauses.

La clause bulgare, devenue la clause standard des accords conclus entre l'Union européenne et un État tiers, est aujourd'hui remplacée par un nouveau type de clause dans les accords « nouvelle génération ». Ainsi, des accords, tels que celui conclu entre l'UE et le Canada, ont intégré ce genre de clause.

---

[608] Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *op. cit.*, déclaration commune relative à l'article 107.
[609] *Ibid.*, déclaration commune relative à l'article 107 paragraphe 2.
[610] H. Flautre, Rapport sur l'évaluation des sanctions communautaires prévues dans le cadre des actions et politiques de l'UE dans le domaine des droits de l'homme, Commission des affaires étrangères du Parlement européen, 2008/2031(INI), 15 juillet 2008, point J.
[611] *Ibid.*
[612] C. Beaucillon, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, 2014, 734 p.
[613] H. Flautre, Rapport sur l'évaluation des sanctions communautaires prévues dans le cadre des actions et politiques de l'UE dans le domaine des droits de l'homme, *op. cit.*, point H.
[614] *Ibid.*

b. La clause « droits de l'homme » de l'accord économique et commercial avec le Canada

Les institutions européennes considèrent les clauses « droits de l'homme » comme un préalable à la signature d'un accord de libre-échange sans faire, a priori, de distinction entre les États tiers[615]. À l'occasion des négociations entre l'Union européenne, le Canada, et les États-Unis, le Parlement européen rappelait que les nouveaux accords de libre-échange ne devaient pas échapper à cette prescription.[616] L'Union européenne et le Canada se sont mis d'accord pour insérer une clause de ce type, non pas dans l'accord de libre-échange, mais dans l'accord de partenariat stratégique signé en parallèle. Hormis cette clause et son mécanisme de sanction, le reste de l'accord de partenariat stratégique est de nature non-contraignante. C'est pourquoi l'accord de partenariat stratégique précise que les principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont un « *élément essentiel »* de l'accord (article 2§1). Cette clause est, par ailleurs, assortie d'un mécanisme de sanction qui peut aller de la suspension à la dénonciation de cet accord, mais aussi de l'accord économique et commercial grâce à une clause passerelle (article 28§7). Le déclenchement du mécanisme de sanction ne peut se faire qu'en cas de *« violation grave et substantielle »* touchant aux droits de l'homme ou à la non-prolifération du nucléaire. Pour être considérée comme une violation grave et substantielle, la violation doit être de nature grave et exceptionnelle comme *« un coup d'État ou des crimes graves qui menacent la paix et la sécurité […] »* (article 28§3). En cas de violation grave et substantielle, les parties ont la possibilité de suspendre (article 28§6), voire de dénoncer cet accord ainsi que l'accord économique et commercial (article 28§7). Contrairement à la suspension qui ne fait que suspendre les effets de l'accord pour un temps donné, la dénonciation marque, pour sa part, l'extinction de l'accord. L'émergence d'une clause dénonciatrice va à contre-courant de l'évolution des clauses « droits de l'homme » exposée précédemment. L'Union européenne avait en effet abandonné l'utilisation des *« clauses de suspension »* à la faveur des *« clauses de non-exécution »*, beaucoup plus souple d'utilisation.

[615] Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – Vers une approche plus efficace, COM 2011 (886), 12 déc. 2011, 22 p. ; Résolution du Parlement européen concernant la stratégie de l'UE dans le domaine des droits de l'homme du 13 déc. 2012, P7_TA (2012) 0504, 2012/2062 (INI), 16 p.

[616] Résolution du Parlement européen contenant les recommandations du Parlement européen à la Commission européenne concernant les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) du 8 juil. 2015, P8_TA (2015) 0252, 2014/2228 (INI), 20 p. ; Rapport du Parlement européen contenant la recommandation du Parlement européen au Conseil, à la Commission et au service européen pour l'action extérieure sur les négociations relatives à un accord de partenariat stratégique UE-Canada du 10 déc. 2013, P7_TA (2013) 0532, 2013/2133 (INI), 7 p. ; V° égal. L. Marquis, *L'accord de partenariat stratégique canada Union européenne : jumeau politique méconnu de l'accord économique et commercial global*, Revue québécoise de droit international, Hors-série, nov. 2018, p. 205-218.

Toutefois, les critères très restrictifs qui accompagnent la qualification d'une violation grave et substantielle privent, d'une certaine manière, cette clause d'effets.

Malgré l'obligation d'insérer une clause « droits de l'homme » dans les accords passés avec les États tiers, il semblerait que certains États tiers échappent encore à la généralisation de cette pratique[617]. L'accord sur l'Espace Economique Européen liant, entre autres, la Norvège et l'Islande à l'Union européenne est dépourvu de clause « droits de l'homme[618] ». Le préambule de l'accord se contente de rappeler les *« valeurs communes de longue date »* que partagent les partenaires. Aucune justification officielle ne vient expliquer cette absence de clause[619]. L'hypothèse la plus probable est qu'à l'époque de la signature l'Union européenne ne visait pas des États comme la Norvège et l'Islande, c'est-à-dire des États développés, potentiellement candidats à l'adhésion de l'Union européenne.

Comme le démontre l'insertion d'une clause « droits de l'homme » dans l'accord de partenariat stratégique liant l'Union au Canada, il semblerait que cette pratique soit devenue une exigence pour tout État, sans discrimination. Il convient maintenant d'interroger l'effectivité de ces clauses.

2. L'effectivité des clauses « droits de l'homme »

Nous l'avons vu, suivant les instruments conventionnels, les conséquences juridiques en réponse à la violation d'une clause "droits de l'homme" diffèrent. On s'interroge ici sur la mise en œuvre de ces clauses. Jusqu'à maintenant, ce type de clause n'a jamais emporté le déclenchement de la procédure de suspension d'un accord bilatéral, seules des mesures restrictives ont pu être prises en cas de violation des valeurs[620]. Selon Joël Molinier, l'Union européenne éprouverait des réticences politiques à utiliser un dispositif qui peut conduire à une suspension de toute relation

[617] Lorsque l'Union a voulu imposer ce type de clause dans des accords de coopération avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou encore la Chine, ces derniers en ont refusé la signature.
[618] Accord sur l'Espace Economique Européen, signé à Porto, au Portugal, le 2 mai 1992, entrée en vigueur le 1er janv. 1994, JOCE L1 du 3 janv. 1994, p. 3-522.
[619] La Norvège et l'Islande ne sont pas un cas isolé, on remarque une absence de clauses droits de l'homme dans les accords conclus avec Andorre, Saint Marin et la Chine. V° B. Delzangles, *Le statut d'État tiers envisagé à travers la protection des droits de l'homme*, in. I. Bosse-Platière, C. Rapoport (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Colloques, 2014, 504 p., p. 379-405, p. 384.
[620] Voir par exemple le déclenchement de la procédure de consultation à l'encontre du Zimbabwe, Décision (PESC) n°2002/754 du Conseil mettant en œuvre la position commune 2002/145/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe du 13 sept. 2002, J*OCE L 247 du 14 sept. 2002, p. 56–59*. Une procédure similaire a également été déclenchée à l'encontre du Niger ou des Comores après un coup d'État militaire.

avec l'État concerné. Par ailleurs, l'imprécision de la clause induit généralement *« une interprétation minimale »* de cette disposition[621].

La question de l'application systématique de cette clause, dès lors qu'une violation manifeste et grave des valeurs portées par la clause a été constatée, nous intéresse plus particulièrement. La Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée sur cette question dans l'affaire Mugraby c/ Liban du 12 juillet 2012[622]. En l'espèce, l'avocat libanais spécialisé dans la défense des droits fondamentaux, Muhamad Mugraby, introduisit un recours en carence contre la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne. Selon le requérant, les institutions européennes se seraient abstenues d'adopter des mesures de sanction à l'encontre de la République libanaise, alors qu'elle violait les droits fondamentaux de ses ressortissants, et ainsi la clause « droits de l'homme » de l'accord d'association liant le Liban à l'Union européenne. Le requérant faisait valoir qu'en vertu de l'article 2 de l'accord d'association, le respect des droits fondamentaux par les parties à l'accord devait être considéré comme un élément essentiel de l'accord. Selon l'article 86 du même accord, la violation des éléments essentiels par l'une des parties peut justifier l'adoption des mesures appropriées pour faire cesser ce manquement. Comme le relève la Cour dans ses conclusions, aucune obligation ne pèse sur les parties, chacune d'elles *« dispose de la faculté […] de prendre de telles mesures[623] »*. Dès lors, le déclenchement de la clause droit de l'homme ne repose que sur la libre appréciation des institutions européennes.

Cette libre appréciation des institutions est vivement critiquée par la doctrine qui dénonce la *« myopie volontaire des instances de l'Union européenne sur les atteintes aux droits de l'homme dans les pays partenaires[624] »*. De la même manière, la durée pendant laquelle les sanctions sont mises en œuvre est également assujettie à l'appréciation des institutions européennes. Lors de la seconde guerre de Tchétchénie en 1999, la Russie a par exemple fait l'objet d'une procédure de sanction, consistant à rediriger l'aide fournie à la Russie dans le cadre du programme TACIS[625] vers un programme d'aide humanitaire. Après quatre mois, cette mesure fut levée alors que les droits de l'homme continuaient à être violés par les forces russes[626]. Bien que l'Union européenne

[621] J. Molinier (dir), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, P.U.F, 2005, 280 p., spéc. p. 73-74.
[622] Ordonnance de la Cour de justice, cinquième ch., Muhamad Mugraby c/ Conseil de l'Union européenne et Commission européenne, aff. C-581/11 P, 12 juil. 2012, rec. numérique ECLI:EU:C:2012:466.
[623] *Ibid.*, pt. 70.
[624] D. Lochack, *Les droits de l'homme dans les accords d'association et de coopération conclus par l'UE*, in M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo, *Union européenne et droit international*, mélange en l'honneur de Patrick Daillier, Pedone, 2012, p. 539-549, spéc. p. 548.
[625] Les programmes TACIS sont l'ancêtre de l'instrument européen de voisinage, instrument de financement.
[626] T. de Wilde*, Une continuité dans le changement : les mesures de coercition économiques de l'Union européenne à l'égard de l'URSS et de la Russie*, in T. de Wilde, L. Spetschinsky (dir.), *Les relations entre l'Union européenne et la fédération de Russie*, Louvain-la-Neuve, Institut d'études européennes, 2000, 270 p., p. 165-185.

s'astreigne, dans la mesure du possible, à éviter de recourir à une suspension d'un accord avec ses partenaires, la gravité des infractions aux droits de l'homme et leur continuité dans le temps auraient pu, en l'espèce, justifier une réponse plus catégorique de l'Union européenne.

L'insertion, ainsi que l'emploi, des clauses « droits de l'homme » restent inégaux, leur application *« donne le sentiment d'une politique « deux poids, deux mesures » dans laquelle les considérations économiques et les intérêts commerciaux ou géostratégiques des États membres […] pèsent plus que le bilan des États partenaires en matière de respect des droits de l'homme et de la démocratie* [627]*».* Ce constat permet de comprendre que dans le cadre d'une coopération bilatérale, et notamment la coopération bilatérale avec les États tiers arctiques, la fonction régulatrice des valeurs de l'Union européenne, défendue au sein de clauses spécifiques, ne peut faire fi des intérêts de l'Union européenne. Reste à envisager la fonction limitative des valeurs en dehors des rapports conventionnels que l'Union européenne entretient avec des États tiers.

B. Fonction limitative hors convention : l'exemple de la violation du droit international par la Russie

Au-delà des clauses « droits de l'homme », l'Union européenne peut être amenée à prendre des mesures restrictives au nom de ses valeurs dès lors qu'une situation internationale l'exige, comme ce fut le cas en Ukraine. À la suite de la décision du gouvernement ukrainien de suspendre les négociations autour de la signature de l'accord d'association Ukraine-Union européenne le 21 novembre 2013,[628] Kiev, la capitale, fut secouée par d'importantes manifestations populaires en faveur d'un rapprochement avec l'Union européenne. Le gouvernement, massivement considéré comme étant pro-russe, tenta alors d'étouffer le mouvement par la violence. En réponse à cette situation, l'Union européenne menaça de sanctions le gouvernement, et envoya sur place une délégation de représentants allemands, français et polonais afin de trouver un compromis. Insatisfaisant aux yeux des opposants au président Ianoukovitch, le compromis fut refusé par les manifestants. Se sentant menacé, le président Ianoukovitch décida de fuir le pays. De son côté, la Russie ne voulut pas reconnaître le nouveau gouvernement ukrainien et décida, successivement, d'annexer la péninsule de Crimée, et d'envoyer un soutien logistique, puis militaire aux milices pro-

[627] D. Lochack, *Les droits de l'homme dans les accords d'association et de coopération conclus par l'UE*, in M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo, *Union européenne et droit international, op. cit.*, p. 547.
[628] Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et ses États Membres d'une part, et l'Ukraine d'autre part, signé le 27 juin 2014, JOUE L 161 29 mai 2014, p. 3.

russes soutenant l'indépendance de l'est du pays, et plus particulièrement des villes de Donetsk et Louhansk[629]. Après diverses tractations diplomatiques de l'Union européenne destinées à apaiser les tensions entre l'Ukraine et la Russie, cette dernière prit une série de mesures visant à sanctionner l'Ukraine de Viktor Ianoukovitch, puis la Russie[630]. Comme le souligne Isabelle Bosse-Platière, l'Union européenne a dû utiliser *« presque toute la palette de ses instruments »* pour répondre à la crise secouant l'Ukraine. De cette manière, l'Union européenne adopta des mesures de nature diplomatique, absence de l'Union au G8 de Sotchi en juin 2014 et annulation des futurs sommets bilatéraux UE-Russie, ainsi que des mesures restrictives ciblant le gel des avoirs et des visas de certaines personnalités russes et ukrainiennes ou encore des mesures économiques[631]. L'accord de partenariat et de coopération liant l'UE à la Russie n'a, pour autant, pas été suspendu. Seules les négociations en vue d'adopter un nouvel accord global furent annulées, et n'ont, à l'heure actuelle, toujours pas repris. Considérant le but de ces mesures, à savoir de mettre fin aux manœuvres de déstabilisation de l'Ukraine par la Russie, leur effet fut manifestement insuffisant. Face à ce genre de situation, la difficulté pour l'Union est de trouver une réponse adaptée et proportionnée à la situation. Pour certains, les mesures n'étaient pas assez dures au regard des violations du droit international par la Russie[632]. Pour d'autres, les mesures adoptées par l'Union européenne sont légalement et politiquement infondées[633].

Mais ce qui est particulièrement intéressant dans cette seconde illustration de la fonction régulatrice des valeurs est la manière dont l'Union européenne tente de ménager un équilibre entre la défense de ses valeurs et la poursuite de ses intérêts. Ceci est d'autant plus vrai que la Russie est un partenaire incontournable du continent européen. Les rapports entre ces deux protagonistes ont donc glissé de la « coopération-compétition » à la « compétition-conflit » et l'impact de leur

[629]Sur les déterminants géopolitiques ayant menés à la crise en Ukraine V° P. Lefort, *La crise ukrainienne ou le malentendu européen*, Politique étrangère, 2014, n°2, été, p. 109-121.

[630] Sur les réponses de l'Union européenne à la crise ukrainienne, V° F. Martucci, *La réaction multidimensionnelle de l'Union européenne dans la crise Ukrainienne*, Journal du droit international (Clunet), n°3, juil. 2014,

[631] Les mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie : Règlement (UE) n°1351/2014 du Conseil du 18 décembre 2014 modifiant le règlement (UE) n°692/2014 concernant des mesures restrictives en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, JOUE L 365 du 19 déc. 2014, p. 46–59 *;* Décision (PESC) n°2014/512 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE L 229 du 31 juil. 2014, p. 13–17 *;* Décision (PESC) n°2014/659 du Conseil du 8 septembre 2014 modifiant la décision (PESC) n°2014/512 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE L 271 du 12 sept. 2014, p. 54–57 ; Règlement (UE) n°960/2014 du Conseil du 8 septembre 2014 modifiant le règlement (UE) n°833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine JOUE L 271 du 12 sept. 2014, p. 3–7 ; Règlement (UE) n°833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE L 229 du 31 juil. 2014, p. 1–11.

[632] N-J. Brehon, *L'Union européenne et les Balkans, histoire d'un échec ou la tragédie balkanique*, Revue de l'Union européenne, n°630, 2019, p. 427-436.

[633] C. Beaucillon, *Crise ukrainienne et mesures restrictives de l'Union européenne : quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie?,* Journal du droit international, n°3, 10 juillet 2014.

relation bilatérale générale influe nécessairement leur relation en Arctique. D'ailleurs, certaines mesures restrictives visent directement les activités de la Russie en Arctique : le règlement (UE) n°960/2014 interdit de fournir, directement ou indirectement, des services qui seraient liés à l' *« exploration et à la production de pétrole en eaux profondes, à l'exploration et à la production de pétrole dans l'Arctique* [634]*».* Plus largement, les tensions entre l'Union européenne et la Russie ont eu des répercussions sur la participation de l'Union européenne à la gouvernance arctique.

Il ressort de ces développements que les valeurs de l'Union européenne peinent, globalement, à s'imposer comme déterminant d'une relation, ou régulateur de la relation, dès lors que des intérêts stratégiques sont engagés. Il faut maintenant chercher à dégager les critères permettant d'apprécier l'intensité des relations de l'Union européenne avec des États tiers, en s'appuyant toujours sur l'exemple des États tiers arctiques.

SECTION 2 LES CRITERES D'INTENSITE DE LA RELATION ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES

L'Union européenne entretient des liens conventionnels de nature différente avec les États tiers arctiques. Mis à part ses relations conventionnelles avec les États-Unis qui sont purement sectorielles, l'Union européenne est liée aux autres États arctiques, à titre principal, par des accords globaux, c'est-à-dire des accords plurisectoriels[635]. Ainsi, la Norvège et l'Islande sont liés à l'Union européenne par un accord d'association, l'accord sur l'Espace Economique Européen[636]. La Russie

[634] Règlement (UE) n°960/2014, *op. cit.*, article 3 bis.
[635] Par exemple un accord sur le transport aérien fut conclu entre l'Union européenne et les États-Unis : Décision (CE) n°2007/339 du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil concernant la signature et l'application provisoires de l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, du 25 avril 2007, JOCE L 134 du 25 mai 2007, p. 1-3.
[636] Accord sur l'Espace Economique Européen, signé à Porto, au Portugal, le 2 mai 1992, entrée en vigueur le 1er janv. 1994, JOCE L1, 3 janv. 1994, p. 3-522. ; Décision (CE, CECA) n°94/1 du Conseil et de la Commission relative à la conclusion de l'accord sur l'Espace économique européen entre les Communautés européennes, leurs États membres et la République d'Autriche, la République de Finlande, la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège, le Royaume de Suède et la Confédération suisse du 13 déc.1993, JOCE L 1 du 3 janv.1994, p. 1–1.

a conclu un accord de partenariat et de coopération avec l'Union européenne[637]. Et le Canada est lié par un accord économique et commercial global[638].

Contrairement aux autres accords globaux qui sont conclus sur une pluralité de bases légales, dont l'article 207 TFUE relatif à la conclusion des accords internationaux dans le cadre de la politique commerciale commune, les accords d'association sont conclus sur une base légale spécifique, l'article 217 TFUE. Les États tiers liés à ce type d'accord sont « associés » à l'Union. Les autres relations conventionnelles globales appartiennent à la catégorie plus composite des « partenaires ». Le recours aux accords d'association par l'Union européenne n'est donc pas anodin. En effet, les accords d'association sont supposés créer une *« relation plus étroite »*, *« un lien politique fort »,* un lien *« particulier et privilégié »* entre l'UE et l'État tiers **(§1).** Seulement, le recours à l'association s'est considérablement accru ces dernières années. Il convient donc de déterminer si la qualification de l'État tiers, comme associé ou partenaire, permet toujours de renseigner sur le degré de coopération qu'il entretient avec l'UE. Depuis le Traité de Lisbonne, les relations de l'Union européenne avec son environnement proche sont envisagées en dehors des dispositions encadrant le reste de son action extérieure[639]. Cette position les singularise et témoigne de leur importance pour l'Union européenne. Il est, dès lors, possible d'envisager l'existence d'un critère géographique comme révélateur d'une relation privilégiée entre l'Union européenne et son environnement voisin **(§2).**

§ 1 LA QUALIFICATION D' « ASSOCIE », INDICE DE L'INTENSITE DE LA RELATION ENTRE L'ÉTAT TIERS ET L'UNION EUROPEENNE ?

La notion d'association apparait à l'article 217 TFUE qui prévoit que *« l'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des*

[637] Décision (CE, CECA) n°97/800 du Conseil et de la Commission européenne relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part du 30 oct.1997, JOCE L 327 du 28 nov.1997, p. 1–2. ; Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, JOCE L 327 du 28 nov.1997, p.3.

[638] Décision (UE) n°2017/37 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part du 28 oct. 2016, JOUE L 11 du 14 janv. 2017, p.1-2. ; Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JOUE L 11 du 14 janv. 2017, p. 23-1079.

[639] Article 8 TUE.

procédures particulières. » Cet article fournit finalement peu de détails sur le régime applicable aux accords créant une association[640]. Dans la pratique, les premiers accords d'association étaient présentés soit comme une étape de pré-adhésion pour les États tiers européens – c'est-à-dire les États remplissant la condition géographique d'appartenance à l'Europe nécessaire à l'adhésion - soit comme une alternative à l'adhésion pour les États tiers non-européens. Le statut d'associé peut donc être une passerelle pour les États tiers européens désirant adhérer à l'Union européenne. Ce statut permet au futur candidat de s'aligner sur les standards européens auxquels il devra à terme se conformer. Toutefois, pour les deux États tiers arctiques européens, la Norvège et l'Islande qui sont également associés à l'Union européenne, il semblerait que l'adhésion ne soit pas la finalité de leur coopération avec l'Union. Les deux États ont en effet renoncé à leur candidature à l'adhésion. Pour ces deux États, l'association n'est pas une passerelle vers un autre statut, l'association les lie, néanmoins, durablement à l'Union.

Pour les États tiers non-européens, il semblerait que l'association est à l'heure actuelle la forme la plus aboutie des relations qu'un État tiers peut entretenir avec l'Union. Les États dits « associés » sont réputés entretenir des liens *« privilégiés et particuliers*[641]*»* avec l'Union européenne **(A).** Mais comme le suggère Catherine Flaesch-Mougin, le statut d'associé a, d'une part, évolué et s'est très largement ouvert et, d'autre part, il est aujourd'hui *« concurrencé par d'autres schémas relationnels »*[642] **(B).**

A. L'association comme révélateur d'une relation aboutie

Le régime de l'association s'est, tout d'abord, ouverte aux États européens occidentaux, puis aux États européens dans un sens large, et enfin à des États non-européens possédant un lien particulier avec l'Union européenne. Finalement on compte aujourd'hui parmi les associés de l'UE :

[640] Comme le précisent Dominik Hanf et Pablo Denger dans leur étude sur les accords d'association, tout accord international crée entre les parties « des droits et des obligations réciproques » et ces parties vont également s'engager à mener « des actions en commun ». Les auteurs relèvent également que les « procédures particulières » prévues par l'article 310 CE (ex-article 217 TFUE) supposent qu'elles sont mises en œuvre par des « organes chargés d'organiser et de mettre en place des actions en commun. » Dès lors, l'article 217 TFUE nous apprend peu de choses sur l'association. V° D. Hanf, P. Denger, *Les accords d'association*, in M. Donny, J.-V. Louis (dir.), *Le droit de la CE et de l'Union européenne*, Commentaire J. Megret, vol. 12, Relations extérieures, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, 2ème édition, 643 p. spéc. p. 295.

[641] CJCE, 30 sept. 1987, Meryem Demirel contre Ville de Schwäbisch Gmünd, aff. 12/86., rec. de juris. 1987 p. 3719, spéc. §9-10.

[642] C. Flaesch-Mougin, *Existe-t-il un statut d'État associé à l'UE*, in. I. Bosse-Platière, C. Rapoport (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, colloques, 2014, 504 p. spéc. p. 70.

les États ACP (79 États), presque l'ensemble des pays du bassin méditerranéen[643] (13 États) et certains États d'Amérique latine (le Chili et l'ensemble des États d'Amérique centrale)[644]. Plus d'une centaine d'États appartiennent à la catégorie d'État associé à l'Union européenne. On peut raisonnablement se demander si l'association se caractérise toujours par un lien privilégié et particulier entre l'UE et l'État tiers concerné.

Face à cette multitude d'associés, l'Union européenne a progressivement développé des mécanismes de différenciation au sein de ce statut. Dans la catégorie « associé » se sont développées des *« sous-catégories »* d'associés plus avancés que les autres. Ainsi certains États tiers bénéficieront d'un *« statut avancé[645] »,* d'un *« statut rehaussé[646] »,* ou encore d'un *« partenariat privilégié[647]. »* On peut supposer que cette multiplication du nombre d'associés est un moyen pour l'UE d'entretenir, et surtout de stimuler ses relations en leur offrant des perspectives d'évolution.

Reste que l'association est devenue une catégorie diffuse qui, selon Catherine Flaesch-Mougin, *« a éclaté en une multitude de situations qui, pour beaucoup, ne présentent que peu de singularités matérielles et institutionnelles par rapport à d'autres schémas relationnels et en arrivent même à faire douter de l'existence d'un statut spécifique […] [648]»* De surcroît, et toujours selon cette auteure, le statut d'État associé est maintenant concurrencé par d'autres *« schémas relationnels [649]».*

---

[643] Les États du bassin méditerranéen liés par un accord d'association sont : l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Mauritanie, le Monténégro, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Tunisie, la Turquie. Seul Monaco n'est pas lié par un accord d'association.

[644] Pour un historique de l'ouverture du statut d'associé à un nombre toujours croissant d'État V° C. Flaesch-Mougin, *Existe-t-il un statut d'État associé à l'UE*, *op. cit.*, p 73-75.

[645] H. Kaddouri, *Le concept d'État tiers avancé : à la recherche d'un statut juridique*, in. I. Bosse-Platière, C. Rapoport (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, colloques, 2014, 504 p, spéc. p. 115-135 ; L. Beurdeley, *Un renforcement inédit des relations bilatérales Maroc/UE : L'octroi du statut de partenaire avancé*, Revue de l'Union européenne, n°544, janv. 2011, p. 57-71.

[646] Huitième réunion du Conseil d'association U.E-Israel, 16 juin 2008.

[647] Ce statut avait initialement été imaginé par la Chancelière allemande Angela Merkel pour la Turquie, mais cette dernière l'a toujours refusé. On retrouve donc la référence au partenariat privilégié dans le plan d'action 2013-2017 de la Tunisie intitulé « Relations Tunisie- Union européenne : un partenariat privilégié ».

[648] C. Flaesch-Mougin, *Existe-t-il un statut d'État associé à l'UE*, *op. cit.*, p 88-89.

[649] *Ibid.*

B. La concurrence exercée par les nouveaux *« schémas relationnels[650] »*

Le statut de partenaire stratégique est l'un de ces nouveaux *« schémas relationnels »* qui concurrencent le statut d'associé. La qualification ici de « partenaire » mérite certains éclaircissements. L'utilisation récurrente du terme partenariat dans le seul domaine de l'action extérieure est significative. Le traité de Lisbonne n'offre aucune définition du « partenaire » ou des « partenariats ». Seul l'article 21§1 du TUE y fait directement référence, l'Union doit s'efforcer *« de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers »*. À la lecture de cet objectif de l'Union européenne, on pourrait considérer que toute relation suffisamment structurée et soutenue entre l'UE et un État tiers est susceptible d'être qualifiée de partenariat. En outre, le terme de partenaire qualifie des coopérations très variées : les partenariats stratégiques, les accords de partenariat et de coopération, les partenariats régionaux, ou les partenariats pour la pêche. Selon le contexte, cette notion n'a pas le même sens et ne recouvre pas la même réalité.

Pour combler cette lacune, Cécile Rapoport propose une définition matérielle du partenariat. Le partenariat *« décrirait une relation durable et équilibrée, fondée sur des valeurs ou des principes partagés et tendant à la réalisation d'un projet commun.[651] »* Cette définition est volontairement large, elle inclut aussi bien les États associés que les partenaires stratégiques, ou encore les États liés par des accords de partenariat et de coopération. L'apport du partenariat par rapport à la notion de coopération, ou de relation, permet, selon l'auteure, de qualifier ces rapports juridiques[652]. Pour l'Union européenne, qualifier la relation qu'elle entretient avec un État tiers de « partenariat » a aussi une utilité politique. Comme le relève Cécile Rapoport, l'emploi du terme « partenariat » servirait à renouveler l'approche[653] de *« relations préexistantes[654]»* et à *« témoigner d'une évolution qualitative des relations[655] ».*

C'est ainsi qu'aux côtés des relations juridiquement qualifiées de partenariat, tels que les accords de partenariat et de coopération, sont apparues des relations qualifiées politiquement de « partenariat stratégique ». Ce statut qui, comme nous l'avons vu, concurrence aujourd'hui le statut

---

[650] *Ibid.*
[651] C. Rapoport, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens – Etude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen*, J. Lebullenger, M. Maresceau (dir.), thèse, droit, Université Rennes 1, Bruylant, 2011, 810p, spéc. p. 26.
[652] *Ibid.*, p. 26.
[653] *Ibid.*, p. 31.
[654] *Ibid.*
[655] *Ibid.*

d'associé semble réservé aux États tiers les plus importants économiquement. L'Afrique du Sud[656], le Brésil[657], le Canada[658], la Chine[659], la Corée du Sud[660], les États-Unis, l'Inde[661], le Japon[662], le Mexique[663] et la Russie[664] sont les dix partenaires stratégiques de l'Union européenne. Ces partenariats concernent respectivement les grands pays émergents et les grands pays industrialisés. Ces partenariats sont proclamés lors de sommet politique ou sont conclus dans des accords spécifiques en marge des accords de libre-échange, comme pour le Canada. La souplesse inhérente à la nature « soft law » de ces partenariats permet aux États et à l'Union européenne de collaborer dans des domaines très divers, politique et économique, sans se sentir contraints. Ainsi il est fréquent que ces partenariats aient été développés en parallèle de négociations d'un accord international contraignant. Ce défaut d'assise juridique permet de relativiser la concurrence faite au statut d'État associé. L'accord de partenariat stratégique conclu entre l'Union européenne et le Canada prévoit par exemple une coopération dans de multiples domaines : la défense, la recherche scientifique, la sécurité, l'énergie, l'innovation, le développement durable et les droits de la personne.[665] Les parties économique et commerciale furent négociées au sein de l'accord économique et commercial global[666].

En définitive, il semblerait que l'association n'ait plus véritablement le monopole des liens « *privilégiés et particuliers* »[667] qui faisait jadis son originalité. Au même titre que le statut de « partenaire », le statut d'associé ne serait qu'un simple indice dans l'évaluation de la relation d'un État tiers avec l'Union européenne. C'est pourquoi il convient de trouver un critère à même de

[656] Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Afrique du sud, COM (2006) 347, 28 juin 2006, 31 p.
[657] Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Brésil, COM (2007) 281, 30 mai 2007, 20 p.
[658] Décision (UE) n°2016/2118 du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part du 28 oct. 2016, JOUE L 329 du 3 déc. 2016, p. 43-44 ; Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, JOUE L 329 du 3 déc. 2016, p. 45-65.
[659] Document d'orientation de la Commission européenne à transmettre au Conseil et au Parlement européen, Intérêts communs et défis de la relation U.E.-Chine – vers un partenariat mature, COM (2003) 533, 10 sept. 2003, 35 p.
[660] 4ème Sommet entre la République de Corée et l'Union européenne, Séoul, Corée du Sud, 23 mai 2009.
[661] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, Un partenariat stratégique UE-Inde, COM (2004) 430, 16 juin 2004, 12 p.
[662] Décision (UE) n°2018/1197 du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part du 26 juin 2018, JOUE L 216 du 24 aout 2018, p. 1-3.
[663] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Cheminement vers un partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Mexique, COM (2008) 447, 15 juil. 2008, 10 p.
[664] Déclaration conjointe sur l'élargissement de l'UE et les relations UE-Russie, Bruxelles, 27 avril 2004.
[665] Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, *op. cit.*
[666] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*
[667] CJCE, 30 sept. 1987, Meryem Demirel contre Ville de Schwäbisch Gmünd, aff. 12/86., *op. cit.*

révéler le degré de coopération existant entre un État tiers et l'Union européenne. Grâce à l'inscription d'un nouvel article consacré aux relations de l'UE avec son voisinage dans le traité de Lisbonne, l'article 8 TUE, il est possible d'envisager l'existence d'un critère géographique comme révélateur d'une relation privilégiée entre l'Union européenne et son environnement voisin.

§2 LA RELATION PRIVILEGIEE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC SON ENVIRONNEMENT VOISIN

Le traité de Lisbonne consacre à l'article 8 TUE un nouvel objectif qui incite l'Union européenne à développer « *avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* ». Cet article reprend presque à l'identique l'article I-57 du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Dans sa version actuelle, l'article 8 clôt la partie du TUE relative aux dispositions communes. Cet article côtoie les dispositions quasi-constitutionnelles de l'Union européenne, comme les valeurs, les objectifs et les principes de l'Union européenne. La relation de l'UE avec son voisinage est, dès lors, placée au cœur du projet européen. Mais la rédaction de cet article n'est pas sans soulever certaines interrogations.

L'interprétation du second paragraphe de l'article 8 questionne plus particulièrement. Celui-ci dispose que « *l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et des obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique.* » La référence à la conclusion *« d'accords spécifiques »* soulève la question de leur nature juridique, à savoir si cet article constitue une base légale autonome pour l'adoption d'un nouveau type d'accord – des accords spécifiques de voisinage – ou s'il fait référence aux accords d'association prévus à l'article 217 TFUE dont la rédaction est très similaire : « *l'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers […] des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières*[668]. » Les deux thèses ont leurs arguments. La première, qui considère que les « accords spécifiques » font référence à l'article 217 TFUE, peut être soutenue par l'absence de mention de ces « accords spécifiques » dans le titre V du TFUE relatifs aux accords internationaux conclus par l'UE. La

[668] C. Flaesch-Mougin, *Existe-t-il un statut d'Etat associé à l'UE*, *op. cit.*, p. 94.

seconde thèse soutient que l'article 8 TUE crée une nouvelle base juridique, autonome de celle réglementant la conclusion des accords d'association. Cette thèse est principalement appuyée par un argument politique. Valéry Giscard d'Estaing, président de la Convention européenne à l'origine du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, aurait souhaité offrir à la Turquie un cadre alternatif à une adhésion à l'Union européenne[669]. Ce cadre aurait permis à l'Union de développer avec cet État un partenariat « privilégié ». Les « accords spécifiques » de l'article 8 TUE seraient la traduction de ce partenariat « privilégié ».

Le champ d'application de l'article 8 TUE pose également question, à savoir si cet article ne s'applique qu'à la seule politique européenne de voisinage (PEV), ou s'il viserait un voisinage plus étendu, comprenant les pays hors PEV. Il est vrai que l'objectif fondamental de la PEV, « *d'œuvrer avec ses partenaires pour réduire la pauvreté et créer un espace de prospérité et de valeurs partagées fondé sur une intégration économique accrue, des relations politiques et culturelles plus intenses, une coopération transfrontalières renforcée et une prévention conjointe des conflits* [670]», n'est pas sans rappeler le premier paragraphe de l'article 8 TUE. De plus, cette question fait écho aux interrogations concernant la nature des *« accords spécifiques »*. Si l'article 8 TUE ne vise que les États compris dans la PEV alors les instruments spécifiques sont ceux qui lient l'UE aux États couverts par cette politique, c'est-à-dire les accords d'association et les divers accords de coopération[671]. Cette position serait confortée par la pratique qui, pour l'heure, n'a consacré aucun nouvel accord. Cependant, rien dans l'article 8 TUE ne vient exclure les états du voisinage non-partie à la PEV. Littéralement, l'article vise les *« pays de son voisinage »,* et non les pays partie à la PEV. Aucune référence directe à cette politique n'est faite à l'article 8 TUE. L'ensemble de ces questions n'ont toujours pas trouvé de réponse définitive.

Quoi qu'il en soit, ce nouvel article du traité de Lisbonne ouvre de nouvelles perspectives. La doctrine s'est saisie de la particularité de la relation qu'entretient l'UE avec son voisinage afin de dégager certains critères caractérisant le degré de coopération existant entre l'UE et les États tiers de son environnement proche. Si le critère de la proximité géographique tend à se confirmer **(A)**, il doit être complété par le critère matériel du rapprochement normatif **(B)**.

---

[669] *Ibid.*, p. 95.

[670] Communication de de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, L'Europe élargie – voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104, 11 mars 2003, 28 p., spéc. p. 4.

[671] Cette position est partagée par François-Xavier Priollaud et David Siritzky qui commentent l'article 8 TUE comme consacrant la politique européenne de voisinage. Selon eux, l'inscription de *« cette politique dans les traités, marque l'importance qui lui est accordée et à une portée plus politique que juridique : il [l'article 8 TUE] ne crée pas d'instruments nouveaux, par rapport aux accords de coopération et d'association existants. »* V° F-X Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE),* La documentation Française, 2008, 523 p., spéc. p. 51-52

A. La consécration du critère de la proximité géographique

Le critère de la proximité géographique est au cœur de la théorie des cercles concentriques d'Erwan Lannon[672]. Ce critère peut être résumé très simplement : plus un État est proche géographiquement de l'Union européenne, plus la coopération entre cet État tiers et l'Union sera soutenue. Ainsi, cet auteur place dans un premier cercle, le plus proche de l'Union européenne, les candidats à l'adhésion et les candidats potentiels. Dans un deuxième cercle se trouvent les États partie à l'EEE, à l'AELE, et la Suisse, mais également les micro-États européens.[673] Dans le troisième cercle entrent les États de la PEV dont l'intégration économique et normative est la plus aboutie : Israël, le Maroc, la Tunisie. Et dans le cercle suivant, les autres États qui font partie de la PEV, mais qui sont moins intégrés à l'Union. Le cinquième cercle comprend le partenariat stratégique avec la Russie.

Par ailleurs et de manière prospective, Catherine Flaesch-Mougin propose la création d'un *« statut particulier d'associé de proximité [674]».* Ce statut aurait pour base légale l'article 8§2 TUE qui propose l'adoption d' « accords spécifiques » de voisinage, et l'article 217 TFUE relatif à la conclusion des accords d'association. Ce statut serait accessible *« à tous les États du voisinage, même non inclus dans la PEV.[675] »* Le but de ce statut serait de revaloriser le statut d'associé afin qu'il réincarne ce lien privilégié et particulier entre l'Union européenne et un État tiers[676]. Le nouveau régime confirmerait également le lien entre la proximité géographique d'un État et son degré de coopération avec l'Union européenne.

La proximité des États tiers de l'Union européenne a selon la doctrine une importance toute particulière. Ces États sont plus susceptibles d'avoir historiquement, économiquement et juridiquement des rapports plus intenses avec l'Union européenne. Ces États appartiendraient à ce

---

[672] Théorie qui s'inspire d'un discours de Romano Prodi de 2002 sur la future politique européenne de voisinage qui évoque son souhait *« que l'Union et ses voisins européens les plus proches soient entourés d'un cercle de pays amis, du Maroc jusqu'à la Russie et la mer noire. »*

[673] Il faut relativiser la proximité de l'Union européenne de ces micro-États. En effet C. Rapoport dans sa thèse sur les partenariats entre les États tiers européens et l'Union européenne les exclues de son analyse dans ses propos introductifs en raison du caractère « principalement opérationnel » de leur relation. « Les micro-États européens […] peuvent difficilement se prévaloir d'une relation partenariale avec l'Union ». V° C. Rapoport, Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens – Etude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen, Bruylant, 2011, 810p, p 48-49

[674] C. Flaesch-Mougin, *Existe-t-il un statut d'État associé à l'UE*, in. I. Bosse-Platière, C. Rapoport, L'État tiers en droit de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 92.

[675] *Ibid.*, p. 97.

[676] *Ibid.*, p. 92-104.

qu'on pourrait appeler « la zone d'influence » de l'Union européenne. Toutefois, on le perçoit déjà dans la théorie des cercles concentriques, la simple proximité géographique ne suffit pas à déterminer le degré de coopération liant un État tiers à l'Union européenne. Même si la proximité géographique est évidemment un élément favorisant, il ne peut évoluer de manière autonome.

B. Les limites du critère de la proximité géographique

On constate les limites de ce critère dans les liens soutenus que l'Union européenne entretient avec des États éloignés et, à l'inverse, des liens distendus avec des voisins très proches. Par exemple, l'Union européenne a des relations très poussées avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (APC) qui sont pourtant très éloignés. À l'inverse, les liens que l'Union européenne entretient avec la Russie sont, comme nous l'avons vu, beaucoup plus distants.

Le seul critère géographique de voisinage n'est donc pas suffisant pour établir l'intensité des relations entre un État tiers et l'Union européenne. Il faudra ainsi appliquer un second critère pour évaluer les relations que l'Union européenne développe avec les États tiers. Un des points communs aux États les plus proches de l'Union européenne, États candidats à l'adhésion ou États participant à l'espace économique européen, est leur reprise progressive de l'acquis du droit de l'Union européenne, et leur rapprochement du système institutionnel notamment par la participation au *« decision shaping power*[677] *»* de l'Union européenne. De plus, la Commission a mis en place un système qui permet aux pays partenaires de la politique européenne de voisinage de participer aux travaux des Agences communautaires et aux programmes communautaires dans la mesure où un accord bilatéral spécifique aura été conclu entre ces États et l'Union européenne[678].

Ainsi leur reprise de la norme européenne et, dans une certaine mesure, leur participation à l'élaboration de la norme européenne constituent le ciment des relations entre l'Union européenne et les États tiers les plus intégrés à son système.

---

[677] Autrement dit par la possibilité d'influencer une décision au stade pré-législatif de l'acte. V° C. Rapoport, *La participation des États tiers à la prise de décision communautaire*, in M. Blanquet (dir.), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Brulyant, 2011, p. 275-313.

[678] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des Agences communautaires et aux programmes communautaires, COM (2006) 724, 4 déc. 2006. ; I. Bosse-Platière, C. Rapoport, *L'État tiers appréhendé par le droit de l'Union européenne*, in I. Bosse-Platière, C. Rapoport (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 92.

Dès lors, il faut ajouter le critère matériel de *« rapprochement normatif »* comme déterminant des relations entre l'Union européenne et les États tiers[679]. Ce rapprochement normatif n'est pas l'apanage des États européens candidats, ou déjà fortement intégré à l'Union européenne, il est également applicable aux États voisins. Ce rapprochement normatif consiste en une exportation de la norme européenne vers les États tiers environnant l'Union.

Il faut ici préciser que pour les États européens, au sens géographique du terme, le partage de la norme est accentué d'après Cécile Rapoport par « *l'existence d'un patrimoine juridique commun* [680]». En effet, «*la prolifération des institutions européennes crée en Europe une culture du dialogue et de la coopération. Favorisant l'existence d'un socle minimal de valeurs et de normes communes, elle rend plus aisée la réalisation d'une intégration économique et d'une coopération globale entre l'Union et les États tiers européens. Surtout, elle permet de la conduire de manière plus approfondie et plus rapide qu'avec des États non européens*.[681] » Il existe de cette manière une certaine interdépendance entre le critère géographique de proximité et le critère matériel de rapprochement législatif. Ce rapprochement législatif est facilité, pour les États européens, par leurs échanges dans les différentes organisations régionales européennes, mais aussi par leur besoin mutuel de créer un espace juridique propice à une coopération renforcée. On comprend dès lors que ce besoin ne soit pas aussi prégnant chez les États plus éloignés, ou les États puissants qui cherchent eux-mêmes à être la norme de référence. Il est, à cet égard, logique qu'un État européen[682] comme la Russie soit en position de retrait par rapport à l'attraction normative de l'Union européenne. Comme le souligne Philippe Maddalon, il faut faire une distinction entre *« les États tiers qui ne peuvent qu'accepter la norme communautaire de ceux qui se trouvent dans un rapport de forces suffisamment équilibré avec l'Union européenne pour ne pas se laisser imposer la norme européenne.[683] »* La Russie veut être la norme de référence dans son voisinage et créer son propre espace juridique et économique. Les États-Unis et le Canada sont dans une position relativement similaire. Leur statut de grande puissance, ajouté à leur éloignement, ne les destinent pas à mener une coopération aussi approfondie que celle des États environnant l'Union européenne. À leur

[679] Expression empruntée à Cécile Rapoport. V° C. Rapoport*, Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens – Etude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen*, op. cit,,
[680] C. Rapoport, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens – Etude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen*, *op. cit.*, p. 21.
[681] *Ibid.*, p. 24.
[682] La Russie est un État européen dans le sens où elle est partie au Conseil de l'Europe. Géographiquement, la majorité du territoire russe se situe sur le continent asiatique, mais 75% de sa population vit dans la partie européenne de la Russie.
[683] P. Maddalon, *Les compétences externes de l'Union européenne et leurs utilisations après le traité de Lisbonne*, in A.S. Lambin-Gourdin, E. Mondielli (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, spéc. p. 35.

égard, l'Union européenne sera davantage dans une position de *« protection de son modèle »* que de diffusion[684].

On l'aura constaté, il est difficile d'établir des critères opérants qui permettraient de déterminer ce qui pousse des États tiers et l'Union à coopérer, ou à établir le degré de coopération existant entre eux. Plus que des critères, les éléments que nous avons dégagés s'apparentent davantage à des indices. La seule constante dans les relations entre deux acteurs internationaux est qu'elles ne puissent être figées. L'instabilité est d'ailleurs ce qui caractériserait le mieux ces relations. Seulement, cette instabilité s'exprimera avec plus ou moins d'amplitude selon la qualité et l'intensité des liens qui unissent les deux acteurs. Plus le lien est étendu, plus l'instabilité sera maîtrisée, et soumise à des variations mesurées, car les acteurs auront alors tout intérêt à préserver leurs bonnes relations. Dans le contexte des relations entre l'Union et les États tiers arctiques, la proximité géographique et le rapprochement normatif font de la Norvège et de l'Islande des partenaires privilégiés et relativement stables. Il pourrait naître de leur relation globale, une forme de soutien à l'égard de la participation de l'Union aux affaires arctiques. Du moins, tant que leurs intérêts ne sont pas directement impactés. La signature entre l'Union européenne et le Canada d'un accord de libre-échange et d'un accord de partenariat stratégique vont conduire les deux acteurs à coopérer de manière plus régulière et approfondie. Toute proportion gardée, ces échanges sont susceptibles d'avoir un impact positif sur la position de l'Union européenne en Arctique. En revanche, les États-Unis et la Russie sont davantage dans une situation de « coopération-compétition », pour l'un, et de « compétition-confit », pour l'autre. Leur soutien à l'Union européenne en Arctique ne se fera qu'à mesure qu'ils y trouveront un intérêt direct. Au-delà de l'apport des relations bilatérales globales de l'Union européenne avec les États tiers arctiques à sa position dans cette région, il convient maintenant d'envisager les effets de ces relations sur l'Arctique, et en particulier sur l'environnement arctique.

[684] C. Rapoport, *L'Union européenne, exportatrice de normes environnementales dans ses relations conventionnelles avec les pays tiers*, in. J. Auvret Finck (dir.), *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne*, Acte du colloque de Nice des 6-7 avril 2017, Pedone, 2018, 420 p., p. 25-56, spéc. p. 52-56.

CHAPITRE 2 L'INCIDENCE DE L'ACTION BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE : UNE ILLUSTRATION

Le respect des préoccupations environnementales, et plus largement le respect de l'objectif de développement durable, comptent parmi les objectifs généraux de l'Union européenne énumérés à l'article 3 TUE. Il résulte de cet article que l'UE, dans ses relations avec le reste du monde, doit contribuer *« au développement durable de la planète*[685] *»*. Ces préoccupations trouvent également à s'affirmer dans le cadre de l'article 21 TUE relatif à l'action extérieure de l'UE. D'après cet article, l'UE poursuit comme objectifs, d'une part, le soutien au développement durable des pays en développement[686] et, d'autre part, la contribution *« à l'élaboration des mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer le développement durable*[687]*. »* De manière plus spécifique, la politique environnementale de l'UE possède un volet extérieur dont l'objectif est de poursuivre *« la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique*[688]*. »*

Des dispositions transversales contribuent également à l'intégration des préoccupations environnementales dans l'ensemble des actions et politiques de l'UE. Ainsi, l'article 11 TFUE prescrit une intégration des exigences environnementales *« dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union européenne*[689] *»,* autrement dit dans les politiques ou actions de l'UE qu'elles soient internes ou externes. Cette intégration est également rendue obligatoire par l'article 37 de la Charte sur les droits fondamentaux qui dispose qu'*« un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de*

[685] Article 3§5 TUE.
[686] Article 21§2 pt. d. TUE.
[687] Article 21§ 2 pt. f. TUE.
[688] Article 191§1. TFUE.
[689] Article 11 TFUE.

l'Union et assurés conformément au principe du développement durable [690]*».* Là encore, toutes les politiques de l'Union sont visées par cette obligation d'intégration d' *« un niveau élevé de protection de l'environnement*[691]*. »* Dans la Charte, cette protection de l'environnement est assujettie au respect du principe de développement durable alors que celui-ci n'est, à l'article 11 TFUE, qu'un objectif parmi d'autres, à poursuivre lors de l'intégration des exigences environnementales aux politiques. De simple objectif à l'article 11 TFUE, le développement durable devient un principe dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Au regard du droit primaire de l'UE, l'UE est tenue, dans ses relations bilatérales, d'intégrer les exigences de la protection de l'environnement. En l'occurrence, l'UE a développé avec les États arctiques des relations conventionnelles bilatérales de nature très différente. Des accords portant, principalement, sur le commerce et l'économie ont été conclus entre l'UE, d'une part, et la Russie, les États-Unis et le Canada, d'autre part. Le Groenland est quant à lui lié à l'UE par un partenariat soumis au régime des pays et territoire d'outre-mer (PTOM), et par un accord de partenariat sur la pêche durable. Enfin, un régime d'association très poussé lie l'UE à la Norvège et l'Islande.

Dans les développements précédents, l'intégration des exigences environnementales dans les accords passés avec la Norvège et l'Islande a été largement évoquée, il n'est donc pas utile de s'y attarder davantage. De plus, l'abandon des négociations d'un accord de libre-échange entre l'UE et ses États membres, d'une part, et les États-Unis, d'autre part, justifie d'écarter cet État de notre analyse. Aussi, nos propos se concentreront sur les relations bilatérales conventionnelles entretenues entre l'UE et la Russie, le Canada et le Groenland.

À l'exception du Groenland, les relations bilatérales de l'UE avec la Russie et le Canada sont basées sur des accords bilatéraux généraux n'ayant qu'un lien distant avec la région Arctique. Il convient donc d'appréhender distinctement les relations de l'UE avec les États liés par un accord bilatéral et général **(section 1)**, et celles avec le Groenland **(section 2)** afin d'évaluer leurs incidences sur l'environnement arctique.

[690] Chartes des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op. cit.*, article 37.
[691] *Ibid.*

SECTION 1 L'INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE DES RELATIONS BILATERALES DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LA RUSSIE ET LE CANADA

Les relations conventionnelles avec la Russie reposent à titre principal sur un accord de partenariat et de coopération (APC) qui fut signé le 24 juin 1994 à Corfou, pour une entrée en vigueur le 1er décembre 1997[692]. Cet accord sert à la fois de cadre aux relations économiques et commerciales entre l'UE et la Russie et de tremplin à un potentiel accord de libre-échange entre les deux acteurs. Pour leur part, l'UE et le Canada ont entrepris, dès 2009, des négociations en vue d'établir entre eux un accord de libre-échange (ALE)[693]. L'UE, ses États membres, et le Canada signèrent l'accord économique et commercial général le 30 octobre 2016 à Bruxelles[694]. En attendant sa prochaine ratification, l'ALE UE-Canada est appliqué provisoirement depuis le 21 septembre 2017[695].

S'il est établi par le droit primaire que l'UE doit intégrer dans son action extérieure des garanties en vue de protéger l'environnement, les stratégies en faveur du développement durable, et les programmes d'action pour l'environnement viennent préciser les moyens relatifs à la mise en œuvre de cette intégration au niveau des politiques et actions de l'UE[696]. À ce titre, la stratégie en faveur du développement durable de 2006 présente les accords commerciaux comme des instruments adéquats pour contribuer au développement durable et pour améliorer les normes environnementales[697]. De manière analogue, les programmes d'action pour l'environnement exigent que *« la politique commerciale [notamment au niveau bilatéral] doit être favorable à une*

[692] Décision (CE, CECA) n°97/800 du Conseil et de la Commission européenne relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part du 30 oct. 1997, JOCE L 327 du 28 nov.1997, p. 1–2. ; Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, JOCE L 327 du 28 nov.1997, p.3.

[693] Conseil de l'Union européenne, « A » item note on the recommendation from the Commission to the Council in order to authorize the Commission to open negotiations for an Economic Integration Agreement with Canada, WTO 80 SERVICES 21 CDN 13, 24 avr. 2009, 19 p.

[694] Décision (UE) n°2017/37 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part du 28 oct. 2016, JOUE L 11 du 14 janv. 2017, p.1-2. ; Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JOUE L 11 du 14 janv. 2017, p. 23-1079.

[695] Décision (UE) n°2017/38 du Conseil relative à l'application provisoire de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part du 28 oct. 2016, JOUE L 11 du 14 janv. 2017, p. 1080-1081.

[696] Les stratégies en faveur du développement durable ont un spectre plus large que les programmes d'action pour l'environnement qui servent de plan d'action pour mettre en œuvre la politique environnementale européenne. Ces deux types de documents programmatiques comportent un volet extérieur.

[697] Conseil de l'Union européenne, Nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, *Doc*. 10117/06, 9 juin 2006, 29 p., spéc. p. 21.

protection efficace de l'environnement. Les échanges commerciaux, les flux d'investissement et les crédits à l'exportation internationaux doivent devenir des facteurs plus positifs sur la voie de la protection de l'environnement et du développement durable[698]*. »* Pour ce faire, l'UE doit négocier et inclure dans le texte de l'accord *« un engagement [à renforcer le développement durable] »*, c'est-à-dire une clause juridique dont l'objet sert, d'une part, à la promotion du développement durable et de son corolaire, la protection de l'environnement, et, d'autre part, à mettre en place un dialogue destiné à favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les parties[699]. Le septième programme d'action 2012-2020 pour l'environnement précise que dans le cadre de sa coopération avec les partenaires stratégiques (catégorie à laquelle appartiennent les États-Unis, le Canada et la Russie), l'UE doit promouvoir les *« meilleures pratiques dans les politiques et la législation nationale en matière d'environnement et […] la convergence dans les négociations multilatérales dans ce domaine*[700]*. »* Il est donc attendu des accords commerciaux passés par l'UE avec des États tiers qu'ils intègrent les meilleures garanties en vue de réduire l'impact de ces activités sur l'environnement, et qu'ils participent à la promotion de normes environnementales ambitieuses.

Aussi, les relations commerciales de l'UE avec les États arctiques, la Russie et le Canada, devraient fournir les garanties nécessaires à la réduction de l'impact des activités qu'elles promeuvent sur l'environnement européen, canadien et russe, et en particulier dans les zones arctiques de ces territoires. On distingue deux types de garanties, celles qui portent sur l'intégration des exigences environnementales dans les domaines visés par les accords commerciaux **(§1),** et celles qui assurent l'efficacité de cette intégration grâce aux outils de gestion des accords (**§2).**

[698] Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement - Environnement 2010 : notre avenir, notre choix - Sixième programme d'action pour l'environnement, COM (2001) 31, 24 janv. 2001, 71 p., spéc. §7.2, p. 63.
[699] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Vers un partenariat mondial pour le développement durable, COM (2002) 82, 21 fév. 2002, 22 p., spéc. p. 9.
[700] Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 - Bien vivre, dans les limites de notre planète, COM (2012) 710, 29 nov. 2012, 45 p., spéc. §100 pt. d, p.44.

§1 L'INTEGRATION DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES DANS LES ACCORDS BILATERAUX GENERAUX

Bien que reposant sur la même base légale, l'article 207 TFUE, les accords entre l'UE d'une part et la Russie et le Canada, d'autre part, divergent à plusieurs niveaux. D'abord, les objectifs de ces deux accords commerciaux ne sont donc pas les mêmes. Alors que l'accord de libre-échange avec le Canada prévoit une véritable libéralisation des échanges, celle-ci n'est qu'envisagée dans l'accord de coopération et de partenariat. En outre, plus de deux décennies séparent la signature de ces accords. Pendant cette période, la pratique conventionnelle de l'UE a évolué **(A).** De nouveaux standards ainsi que de nouvelles préoccupations ont remplacé les anciens. Par conséquent, l'APC entre l'UE et la Russie et l'ALE entre l'UE et le Canada n'appartiennent pas à la même génération d'accord. Inéluctablement, ces divergences fondamentales vont se retrouver dans le corps même de ces accords, et plus particulièrement au niveau des dispositions environnementales**.** Seulement, l'analyse des incidences de ces accords sur l'environnement arctique ne peut se résumer à une comparaison entre les dispositions des accords UE-Russie et UE-Canada. Elle implique de questionner l'adéquation de la démarche juridique de ces accords commerciaux aux exigences du droit de l'UE en matière de protection de l'environnement **(B).**

A. L'évolution de l'intégration de l'environnement dans les accords bilatéraux généraux

Dans leur analyse de l'intégration des exigences environnementales dans les accords bilatéraux et inter-régionaux de l'UE, les auteurs Gracia M. Duran et Elisa Morgera ont noté l'insertion récurrente de deux types de clauses[701]. Il y a d'une part les clauses de coopération environnementale qui traitent exclusivement de l'environnement. Et d'autre part, les clauses d'intégration environnementale dont le but est d'encourager ou d'exiger l'incorporation des préoccupations environnementales dans les autres domaines de coopération[702]. L'analyse de ces clauses renseigne sur l'importance accordée à l'environnement dans les relations bilatérales que

[701] G. M. Duran, E. Morgera, *Environmental integration in the EU's external relations- beyond multilateral dimensions,* Hart Publishing, Modern Studies in European Law n°29, Oxford and Portland, Oregon, 2012, 380 p., spéc. p. 56-144.
[702] *Ibid.*, p. 56.

l'UE entretient avec les États arctiques Russe et Canadien **(1),**[703] autant qu'elle illustre l'évolution de la pratique conventionnelle de l'UE en la matière **(2).**

1. Les clauses de coopération et d'intégration environnementale dans les accords avec la Russie et le Canada

Il est possible d'identifier les clauses de coopération environnementales **(a)** et les clauses d'intégration environnementale **(b)** dans l'APC entre l'UE et la Russie. En revanche, l'ALE UE-Canada dispose uniquement de clauses d'intégration environnementale. Les clauses de coopération environnementale ont été négociées dans l'accord *« jumeau »* de l'ALE, l'accord de partenariat stratégique (APS)[704]. Cet accord fut négocié et signé parallèlement à l'accord de libre-échange[705]. L'accord de partenariat stratégique fait figure d'accord-cadre avec comme fonction d'édicter les principaux principes, valeurs et objectifs politiques des parties. Aussi, l'accord de partenariat stratégique peut être perçu comme le garant de l'éthique poursuivie et respectée par les parties. Toutefois, l'APS demeure un instrument de soft law dont les dispositions ont une valeur plus politique que juridique.

a. Les clauses de coopération environnementales dans les accords avec la Russie et le Canada

Les clauses de coopération environnementale sont insérées à l'article 69 de l'APC entre l'UE et la Russie intitulé *« environnement [706]»* et à l'article 12 de l'accord sur un partenariat stratégique entre l'UE et le Canada[707]. La coopération environnementale avec la Russie repose sur la lutte contre la dégradation de l'environnement et couvre quinze domaines prioritaires allant de la lutte contre la pollution de l'environnement et la protection de la biodiversité dans toutes ses composantes à la lutte contre le changement climatique et l'utilisation durable de l'énergie. Cette

[703] *Ibid.*
[704] L. Marquis, *L'accord de partenariat stratégique canada Union européenne : jumeau politique méconnu de l'accord économique et commercial global*, Revue québécoise de droit international, Hors-série, nov. 2018, p. 205-218.
[705] Décision (UE) n°2016/2118 du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part du 28 oct. 2016, JOUE L 329 du 3 déc. 2016, p. 43-44 ; Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, JOUE L 329 du 3 déc. 2016, p. 45-65.
[706] Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *op. cit.*, article 69.
[707] Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, *op. cit.*, article 12.

coopération s'organise autour de plusieurs moyens comme les échanges d'informations et d'experts, les activités communes de recherche, l'adaptation des législations aux normes communautaires[708], le développement de stratégies notamment en ce qui concerne les problèmes planétaires comme le changement climatique, l'utilisation des études d'impact sur l'environnement et la coopération au niveau régional et international y compris dans le cadre de l'agence européenne de l'environnement. La coopération environnementale entre l'UE et la Russie bénéficie d'un encadrement souple, juridiquement non-contraignant.

Dans l'accord de partenariat stratégique entre l'UE et le Canada, la coopération environnementale est abordée à l'article 12 intitulé *« développement durable[709] ».* Selon les termes de l'accord, cette coopération doit être *« efficace et inclusive »,* notamment en ce qui concerne le changement climatique et les questions relatives à la protection de l'environnement[710].

b. Les clauses d'intégration environnementales

Les clauses d'intégration environnementale ont pour objet de rappeler des exigences environnementales dans les autres domaines de coopération. Ces clauses sont largement représentées dans les deux accords, bien que de manière différente.[711] Le lien que le nouvel accord de libre-échange entre l'UE et le Canada établit entre le commerce et le développement durable, et entre le commerce et l'environnement est la distinction la plus visible entre les dispositions environnementales des deux accords.

L'évolution de la pratique conventionnelle de l'UE est à l'origine de ces divergences.

[708] Reprise des termes de l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *op. cit.*, article 69.
[709] Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, *op. cit.*, article 12.
[710] *Ibid.*
[711] Pour la Russie, l'intégration des exigences environnementales apparait dans les domaines de la coopération dans le domaine minier et des matières premières, de la coopération législative, de la coopération économique, de la coopération industrielle, de la coopération en matière d'agriculture et dans le secteur agro-industriel, de la coopération dans le domaine de la l'énergie et de la construction. Pour le Canada, cette intégration apparait dans le domaine du commerce en général et plus précisément dans le domaine de l'eau, de l'accès au marché, des importations et exportations, de l'investissement et des mesures réglementaires, des spécifications techniques et de la documentation relative à l'appel d'offre, des dialogues bilatéraux notamment sur les matières premières et les produits forestiers. V° G. M. Duran, E. Morgera, *Environmental integration in the EU's external relations- beyond multilateral dimensions, op. cit.*, p. 56.

2. *L'avènement d'une nouvelle génération d'accords commerciaux porteurs de nouveaux standards d'intégration de l'environnement*

Après l'échec des négociations menées par l'OMC, lors du Doha round, l'UE s'est efforcée de renouveler la libéralisation des échanges - réduction des barrières tarifaires et non tarifaires - en passant par des accords bilatéraux dans les domaines non réglementés par l'OMC[712]. Il paraissait cependant important pour l'UE de ne pas négliger le développement durable dans ces nouvelles relations bilatérales. La Commission européenne proposa en 2006 de s'inspirer du modèle nord-américain en insérant *« de nouvelles dispositions de coopération dans des domaines comme les normes de travail ou la protection de l'environnement »* à la nouvelle génération d'accords de libre-échange[713]. Cette proposition, validée par le Conseil, marque un réel tournant dans la pratique des accords de libre-échange. À la lecture des accords de libre-échange postérieurs à cette stratégie, et notamment de l'accord de libre-échange signé avec le Canada, on remarque l'apparition systématique d'un chapitre dédié au commerce et au développement durable, et plus spécifiquement d'un chapitre sur le commerce et l'environnement[714]. La nature transversale de ces chapitres marque un tournant dans la pratique européenne de l'intégration environnementale. Une approche intégrée du développement durable et des exigences environnementales est désormais prévue dans les accords de libre-échange. Ce lien entre commerce et environnement est presque inexistant dans l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie. Bien que la poursuite du développement durable compte parmi les objectifs globaux de l'APC russo-européen, l'intégration des exigences environnementales dépend largement de leur reprise dans chaque domaine de coopération[715].

À lire les nouveaux accords de libre-échange, on comprend qu'un changement de paradigme s'est amorcé en matière d'intégration de l'environnement aux accords commerciaux externes.

---

[712] G. M. Duran, E. Morgera, *Environmental integration in the EU's external relations- beyond multilateral dimensions, op. cit.* ; S. Jinnah, E. Morgera, *Environmental provisions in american and EU free trade agreements: a preliminary comparison and research agenda*, Review of european community and international environmental law (RECIEL), vol. 22, Issue 3, 2013, p. 324-339, spéc. p. 327.

[713] Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une Europe compétitive dans une économie mondialisée – Une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, COM (2006) 567, 4 oct. 2006, 21 p., spéc. p. 11.

[714] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, chapitre 22 et chapitre 24.

[715] Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *op. cit.*, article 1.

B. La démarche juridique discutée, voire discutable, de l'intégration des exigences environnementales dans les accords bilatéraux généraux

Le développement durable repose sur le juste équilibre entre les trois piliers qui le compose, à savoir le pilier social, environnemental et économique.

L'ALE UE-Canada reconnaît l'interdépendance de ces piliers *« qui se renforcent mutuellement » afin d'œuvrer « pour le bien être des générations présentes et futures*[716]*. »* Politiquement, l'accord de partenariat stratégique conclu entre l'UE et le Canada précise les objectifs-cadres du développement durable comme : le droit des générations futures à bénéficier d'un environnement sain[717], le développement de la croissance économique en respect avec les principes du développement durable ou encore l'utilisation rationnelle des ressources et plus largement la protection et la préservation de l'environnement qui passe par l'édiction de normes environnementales élevées[718]. Plus précisément, l'ALE conçoit le commerce comme un moyen de « favoriser le développement durable [719]».

Pour sa part, le partenariat mis en place par l'accord avec la Russie doit favoriser le développement durable par le biais du développement des échanges, des investissements et des relations économiques entre les parties[720]. Il n'y est précisé ni le sens donné au développement durable ni la manière dont les parties doivent le favoriser. Quoi qu'il en soit, l'objectif de développement durable est indubitablement inscrit dans les relations conventionnelles entretenues par l'UE avec ces deux États. Mais encore faut-il que l'ALE entre l'UE et le Canada, et l'APC entre l'UE et la Russie ménagent un réel équilibre entre le pilier économique et commercial, et le pilier environnemental.

À la différence de l'APC UE-Russie, l'ALE UE-Canada consacre de nombreux développements sur le lien entre le commerce et le développement durable, et entre le commerce et l'environnement. Ces développements de l'ALE relatifs au pilier environnemental s'attardent largement sur le droit des parties à réglementer dans le domaine environnemental, ce que l'on

[716] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 22.1 §1.
[717] Bien que pas tout à fait énoncé en ces termes, il est question de « répondre aux besoins actuels sans compromettre ceux des générations futures »
[718] Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, *op. cit.*, article 12.
[719] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 22.3 §2.
[720] Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *op. cit.*, article 1.

retrouve dans une moindre mesure dans l'APC **(2).** On relève, toutefois, dans les deux accords, des dispositions qui ont vocation à promouvoir les considérations environnementales dans la réglementation des échanges commerciaux **(1).**

1. Une promotion peu ambitieuse des considérations environnementales dans la réglementation des échanges commerciaux

En dehors de simples déclarations d'intention de coopérer en vue de favoriser globalement et sectoriellement le développement durable, l'APC UE-Russie ne contient aucune disposition particulière destinée à mettre en œuvre cet objectif.

En revanche, l'ALE y consacre de plus amples développements, et notamment un article entier sur le thème du *« commerce favorisant la protection de l'environnement*[721]*. »* Les parties y affirment leur résolution à faciliter le commerce et l'investissement des marchandises et services environnementaux, en particulier par l'entremise d'une réduction des obstacles non-tarifaires. Sont spécialement visés les marchandises et services *« qui présentent un intérêt particulier pour l'atténuation du changement climatique »* comme ceux liés aux énergies renouvelables. Or, ces dispositions ne constituent pas des mesures positives qui engageraient les parties, elles n'ont qu'une vocation incitative. Mis à part à la portée politique de ces développements, ces dispositions ne constituent pas un engagement juridique des parties à faire prévaloir les secteurs commerciaux susceptibles de favoriser la protection de l'environnement.

En réalité, la majeure partie des dispositions de l'ALE qui prennent en compte le pilier environnemental ont pour seule vocation de promouvoir une coopération entre les parties. Il est par exemple attendu des parties qu'elles *« s'engagent à coopérer sur des questions environnementales d'intérêt commun qui sont liés au commerce*[722]*. »* La liste non-exhaustive des moyens pour mettre en œuvre cette coopération comprend : les échanges techniques et d'information, les projets de recherche communs, la production d'études et de rapports, la tenue de conférences et d'ateliers. Des dispositions coopératives ont aussi été inscrites dans d'autres domaines propres à impacter l'Arctique comme le commerce des produits forestiers[723], le commerce de la pêche et de

[721] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 24.9.
[722] *Ibid.*, article 24.12.
[723] « Les parties s'engagent […] à échanger des informations et, s'il y a lieu, à coopérer à des initiatives visant à promouvoir la gestion des forêts […] », *Ibid.*, article 24.10 §2 pt. b.

l'aquaculture[724], le dialogue bilatéral sur les matières premières, la recherche et l'innovation. Plus largement, une coopération en matière de réglementation est mise en place dont l'un des objectifs est de *« contribuer à la protection […] de la vie, de la santé des animaux ou à la préservation des végétaux et de la protection de l'environnement. »* Il ressort des dispositions organisant la coopération entre l'UE et le Canada sur des domaines liant l'environnement et le commerce qu'elles n'ont qu'une portée incitatrice.

Aussi, malgré le nombre de dispositions ayant trait au pilier environnemental dans l'ALE, la plupart de ces dispositions sont soit dénuées de toute force contraignante, soit n'ont vocation qu'à promouvoir une coopération dont la portée est limitée. En définitive, si l'on replace cet accord dans le contexte d'une comparaison avec l'APC russe, on constate que le degré d'ambition à l'égard d'une valorisation du pilier environnemental n'est pas beaucoup plus élevé. En revanche, une nouveauté apportée par l'ALE concerne la place réservée, dans les dispositions environnementales, à celles relatives au droit des parties.

2. Les dispositions relatives au respect du droit des parties en matière environnementale

Les dispositions relatives au respect du droit des parties en matière environnementale seront envisagées à travers leur propension à améliorer la législation protectrice de l'environnement **(a)**, à préserver les acquis de la législation environnementale des parties à l'ALE **(b)**, à préserver la faculté des parties à adopter si nécessaire des mesures protectrices restreignant les échanges **(c).**

a. L'amélioration de la législation protectrice de l'environnement

Les articles de l'ALE sur la législation environnementale des parties à l'accord sont particulièrement éclairants sur le niveau d'intégration environnemental visé. À cet égard, l'un des principaux objectifs du chapitre sur le développement durable est *« d'améliorer l'application de leur droit respectif en matière […] d'environnement et l'observation des accords internationaux*

[724] « Les parties s'engagent […] à coopérer à la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) y compris, s'il y a lieu, l'échange d'information sur les activités de pêche INN dans leurs eaux et la mise en œuvre de politiques et de mesures visant à exclure les produits de la pêche INN des échanges commerciaux et des activités de pisciculture. » *Ibid.*, article 24.11 §2.

sur […] l'environnement[725]*. »* Pour répondre à cet objectif, des dispositions particulières ont été prévues. Ces dispositions traduisent l'intention des parties à l'accord de ménager un équilibre entre le respect de la souveraineté des États, qui conservent leur droit de réglementer et de fixer leurs niveaux de protection de l'environnement[726], et la nécessité de se conformer à l'objectif susmentionné en incitant les parties à assurer et encourager des niveaux élevés de protection de l'environnement, et à s'efforcer *« d'améliorer continuellement cette législation et ces politiques*[727]*. »* Cette dernière disposition est une simple déclaration d'intention, elle n'a rien de contraignante. De plus, sa mise en œuvre est compromise par l'absence de définition de ce que les parties considèrent comme étant *des « niveaux élevés de protection*[728] *».*

En revanche, un véritable engagement juridique contraignant a été pris en ce qui concerne la mise en œuvre effective des accords multilatéraux auxquels les parties à l'ALE UE-Canada ont souscrit[729]. Cette différence d'exigence tient à l'objet des dispositions, à savoir si la disposition appartient au domaine de la production des normes ou de leur mise en œuvre. Les parties seront naturellement plus réfractaires à se voir imposer des règles contraignantes dans le domaine de la production des normes, car c'est un domaine qui touche directement à leur souveraineté. À l'inverse, les parties admettront un certain degré d'exigence lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre des obligations auxquelles elles ont déjà consenti. Ainsi, dans l'ALE entre l'UE et le Canada, le droit de réglementer des parties est soumis au respect des accords multilatéraux environnementaux auxquels elles ont souscrit, tandis que dans l'APC entre l'UE et la Russie les réformes législatives de la Russie sont soumises au respect des standards de l'Union européenne.

En effet, dans l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie, le développement des liens économiques entre les parties repose sur le rapprochement de leurs législations. Mais ce rapprochement est à sens unique, car seule la Russie doit s'efforcer de s'*« assurer que sa législation soit progressivement rendue compatible avec la législation communautaire »,* notamment dans le domaine environnemental[730]. Comme pour l'ALE, le respect de la souveraineté de la Russie explique le caractère non contraignant de cette disposition. Aujourd'hui, la méthode européenne qui consistait à imposer sa propre législation comme standard législatif à ses partenaires économiques

[725] *Ibid.*, article 22.1 §3 pt. c.
[726] *Ibid.* article 24.3 ; G. M. Duran, E. Morgera, *Environmental integration in the EU's external relations- beyond multilateral dimensions, op. cit.*, p. 122.
[727] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 24.3.
[728] *Ibid.*, article 24.3.
[729] *Ibid.*, article 24.4.
[730] Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *op. cit.*, article 55.

est contestée. Présentée parfois comme une pratique *« néocolonialiste »* ou *« impérialiste »,* la nouvelle pratique conventionnelle qui établit le droit international comme norme de référence est gage d'une plus grande légitimité pour l'Union européenne[731].

Du reste, il résulte de la reconnaissance du droit international comme règle de référence dans l'ALE, que le niveau de protection exigé, autrement dit le degré d'intensité de protection requis, est déterminé au regard des normes internationales reconnues par les parties. Une fois encore, la protection juridique de l'environnement qui en découle se doit d'être pondérée. Ce niveau de protection n'est assuré que si les parties ont souscrit à la norme internationale. Dans l'hypothèse d'une dénonciation d'un accord international par l'une des parties, ce niveau sera automatiquement abaissé. Une démarche plus protectrice aurait consisté à préciser que les parties sont soumises au respect des accords multilatéraux environnementaux auxquels elles sont actuellement soumises et auxquels elles seront soumises dans le futur, sans que le seuil initial de protection puisse être abaissé. Néanmoins, la préservation des acquis de la législation environnementale des parties n'est pas totalement absente de l'ALE.

b. La préservation des acquis de la législation environnementale des Etats parties

On relève dans l'ALE du Canada un article singulier sur le maintien des niveaux de protection de l'environnement dont on ne retrouve aucun équivalent dans l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie. Cet article contient trois paragraphes dont les visées langagières diffèrent. Le premier paragraphe possède les caractéristiques d'une simple incitation, *« les parties reconnaissent qu'il ne convient pas de stimuler le commerce ou l'investissement par l'affaiblissement ou la réduction des niveaux de protection prévus par leur droit de l'environnement[732] ».* Les deuxième et troisième paragraphes sont plus explicitement contraignants : « *une partie ne renonce ni ne déroge d'une autre manière à son droit de l'environnement ni n'offre de le faire, dans le but de stimuler le commerce ou […] un investissement sur son territoire »* et *« une partie n'omet pas, par toute action ou inaction soutenue ou répétée, d'appliquer effectivement son droit de l'environnement dans le but de stimuler le commerce ou un investissement[733] ».* Cette différence de langage tient une fois encore au domaine visé ; le premier paragraphe concerne la

[731] G. M. Duran, E. Morgera, *Environmental integration in the EU's external relations- beyond multilateral dimensions, op. cit.*, p. 125.
[732] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 24.5.
[733] *Ibid.*, article 24.5.

production du droit alors que les deuxième et troisième paragraphes sont relatifs à la mise en œuvre du droit. Sur le fond, les second et troisième paragraphes ont pour objectif d'éviter tout « dumping environnemental » qui consisterait à abaisser les exigences nationales en matière d'environnement afin d'attirer de nouveaux investisseurs, ou pour stimuler le commerce. Par ailleurs, malgré son caractère incitatif, le premier paragraphe de cet article mérite que l'on s'y attarde. On reconnait dans cette disposition le principe de non-régression. Dans ses écrits sur le sujet, Michel Prieur fait le lien entre le maintien des niveaux de protection et l'idée de progressivité, et d'amélioration de la protection de l'environnement comme constante du droit de l'environnement, notamment à l'échelle européenne[734]. D'après cet auteur, cette progressivité peut aussi se traduire par une interdiction de revenir sur les protections acquises.

La première reconnaissance politique explicite du principe de non-régression eut lieu lors de la préparation de la conférence des Nations-Unies sur le développement durable Rio + 20. À cette occasion, le Parlement européen adopta une résolution[735] dans laquelle il appellait à une reconnaissance du principe de non-régression *« dans le contexte de la protection de l'environnement et des droits fondamentaux[736]. »* Depuis 2010, l'Union européenne intègre ce principe aux accords de libre-échange négociés avec des États tiers, à l'instar de l'accord de libre-échange entre l'UE et la Corée du Sud.

Dans une certaine mesure, l'ALE UE-Canada participe à la reconnaissance politique du principe de non-régression. Cependant, du point de vue de la protection du droit de l'environnement, il est quelque peu regrettable que la disposition accueillant ce principe ne soit pas juridiquement contraignante. En cela, les parties à l'ALE conservent leur droit de revenir sur leurs acquis environnementaux, tant que ce retour en arrière ne constitue pas une manœuvre évidente de dumping environnemental.

c. Le régime des exceptions à l'interdiction des restrictions aux échanges

[734] M. Prieur, *Le principe de non-regression face à la logique du marché*, in J. Sohnle, M-P. Camproux Duffrène (dir.), *Marché et environnement – Le marché : menace ou remède pour la protection internationale de l'environnement,* Bruylant, 2014, 503 p., spéc. p. 478-488.
[735] *Ibid.*, p. 479-480. ; Résolution du Parlement européen sur l'élaboration d'une position commune dans la perspective de la conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio +20), B7-0522/2011, 29 sept. 2011, 16 p., spéc. pt. 97.
[736] *Ibid.*

Reste l'hypothèse de l'adoption, par une partie, d'une mesure ayant pour objectif de la préservation de l'environnement, mais qui aurait des incidences sur les échanges entre les parties, et le commerce en général.

- **La clause d'exception générale**

De manière classique, l'ALE entre l'UE le Canada et l'APC entre l'UE et la Russie[737], intègre une clause d'exception générale. Dans l'ALE, cette clause fait référence à deux régimes d'exception différents. Selon les chapitres de l'ALE, ce seront les règles du premier ou du second régime qui s'appliqueront. On retrouve dans les dispositions de l'APC UE-Russie, une clause d'exception générale dont les termes sont quasiment identiques au second régime de la clause d'exception générale de l'ALE UE-Canada.

Le premier régime d'exception s'appuie sur les règles de l'article XX b) et g) de l'accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce de 1994 (GATT)[738]. En vertu de ces règles, les parties peuvent adopter des mesures qui sont incompatibles avec les objectifs du GATT si elles sont *« nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux (paragraphe b)), ou se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables (paragraphe g))*[739]*. »* Selon la pratique de l'organe de règlement des différends de l'OMC, la détermination, en l'espèce, de ce qui est *« nécessaire »* à la protection ou préservation de ces divers éléments est conduite en deux temps. Tout d'abord, une *« mise en balance »* des différents facteurs est réalisée. Par exemple, la *« contribution de la mesure environnementale à la réalisation de l'objectif général »* est analysée, ou encore celle de *« l'importance des intérêts ou valeurs communs que la mesure protège et l'incidence de la mesure sur le commerce international*[740]*. »* Au terme de cette première analyse, l'organe de règlement des différends détermine si une mesure moins restrictive pour le commerce, mais contribuant de la même manière à l'objectif de la mesure incriminée, pourrait être substituée. Enfin, il doit être avéré

[737] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 28.3. Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *op. cit.*, article 19.

[738] Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, signé à Genève, en Suisse, le 30 oct. 1947, entrée en vigueur le 1 janv. 1948. Cet accord est juridiquement distinct de l'accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce de 1994, V° Accord instituant l'organisation mondiale du commerce (OMC), signé à Marrakech, au Maroc, le 15 avril 1994, entrée en vigueur le 1 janv. 1995, annexe 1A.

[739] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 28.3.

[740] Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, *op. cit.* ; https://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envt_rules_exceptions_f.htm (consulté le 12 sept. 2019).

que la mesure ne constitue ni *« un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent »,* ni *« une restriction déguisée au commerce international* [741]*».*

Le second régime établit, en substance, que le contenu de l'accord ne doit pas être interprété comme empêchant l'adoption, ou l'application, par une partie de mesures nécessaires à la protection des animaux ou de la préservation des végétaux et à la conservation des ressources naturelles épuisables, biologiques et non-biologiques. Cette clause s'applique sous réserve de ne pas constituer une restriction déguisée au commerce international ou un moyen de discrimination déguisée ou injustifiable entre États[742]. Les termes de ce régime sont quasiment identiques aux règles du GATT susmentionnées.

En cas de litige, les difficultés pour apporter la preuve de la légitimité de la mesure protectrice de l'environnement peuvent avoir pour effet de dissuader une partie d'adopter une telle mesure. À cet égard, l'ALE UE-Canada exige des parties qu'elles aient tenu compte de *« l'information scientifique et technique pertinente […] lorsqu'elle(s) élabore(nt) et met(tent) en œuvre des mesures de protection de l'environnement pouvant avoir une incidence sur le commerce ou l'investissement*[743]*. »* Or, dans l'hypothèse d'une absence de certitude scientifique absolue couplée à un risque de dommages graves ou irréversibles, les parties ne peuvent *« remettre à plus tard l'adoption de mesures économiquement efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement*[744] *».* Sans le nommer, cette disposition reprend le principe de précaution.

- **Le principe de précaution**

La question de la reconnaissance et du respect du principe de précaution par l'ALE UE-Canada fait l'objet de débats et de critiques au sein de la société civile. Les craintes exprimées découlent de l'absence de mention expresse du principe dans le corps de l'accord ainsi que de la formulation retenue par la clause contenant le principe dans le chapitre relatif au commerce et à l'environnement.

---

[741] *Ibid.*

[742] Cette disposition reprend les termes de l'article XX de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et de l'article 36 du TFUE.

[743] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 24.8 §1.

[744] Selon l'article 24. 8 §2 « *Les Parties reconnaissent que, en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne sert pas de prétexte pour remettre à plus l'adoption de mesures économiquement efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement.* » V° Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*.

La clause de l'ALE reprend presque à l'identique la définition du principe de précaution de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992[745]. La différence entre les deux définitions tient à ce que la clause de l'ALE appelle à l'adoption de *« mesures économiquement efficaces »* alors que la Déclaration de Rio demande l'adoption de *« mesures effectives »*. La formulation adoptée par l'ALE n'est pas anodine et elle soulève certains problèmes d'interprétation. On peut se demander si l'exercice du principe de précaution serait admis dans l'hypothèse où une partie ferait le choix de la mesure la plus effective en matière de préservation de l'environnement, au lieu d'une mesure moins protectrice de l'environnement, mais économiquement plus efficace. La formulation admise par la Déclaration de Rio exige seulement des mesures à adopter qu'elles préviennent, de manière effective, les dégradations de l'environnement. En l'espèce, l'accent est mis sur la préservation de l'environnement. En revanche, la formulation retenue par l'ALE semble impliquer une mise en balance entre la préservation d'un environnement soumis à des risques de dommages graves ou irréversibles et l'incidence de la mesure choisie sur le commerce.

Afin de répondre aux craintes concernant certaines dispositions de l'ALE *« qui ont fait l'objet de débats et de préoccupations au sein de l'opinion publique »*, le Canada, l'UE et ses États membres ont adopté un instrument interprétatif commun[746]. Cet instrument est censé *« exposer clairement et sans ambiguïté »* ce sur quoi les parties se sont entendues. Ainsi, les parties réaffirment dans le préambule de cet instrument *« les engagements qu'[elles] ont pris en matière de précaution dans le cadre d'accords internationaux[747]. »* Loin d'être aussi claire qu'annoncée, cette déclaration n'évoque que la « précaution » et non le « principe de précaution ». De plus, le fait de relier les engagements des parties en matière de précaution aux accords internationaux auxquels elles sont parties ne garantit pas une application de la « précaution », telle qu'elle existe en droit de l'UE. En effet, les modalités d'application de la précaution diffèrent selon les systèmes juridiques et en particulier entre le droit de l'OMC, et le droit de l'UE.

Dans l'affaire très médiatisée du bœuf aux hormones, qui opposa le Canada et les États-Unis à la Communauté européenne, l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC sanctionna les mesures de l'UE fondées sur le principe de précaution. D'après l'ORD, l'absence de consensus entre les membres de l'OMC sur la question de savoir si le principe de précaution était un principe

[745] Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992, spéc. principe 15.
[746] Instrument interprétatif commun concernant l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JOUE L 11 du 14 janv. 2017, p. 3–8, spéc. préambule, §1 pt. e.
[747] *Ibid.*, préambule, §1 pt. d.

de droit coutumier ou de droit général, ne lui permettait pas de reconnaître un tel principe. Selon les arguments des États-Unis, soutenus en cela par le Canada, ce principe n'est pas *« un principe du droit coutumier international ; on peut plutôt le qualifier d'"approche" - dont la teneur peut varier selon le contexte*[748]*. »* Une parenthèse s'impose à ce stade. Les implications juridiques qui découlent de la distinction appliquée par les États-Unis entre « l'approche » de précaution et le « principe » de précaution confirme l'importance de viser expressément le « principe » de précaution ce que l'ALE UE-Canada et l'instrument interprétatif commun omettent de faire. Pour revenir au contexte de l'affaire sur le bœuf hormones, le principe de précaution n'étant pas reconnu en tant que principe du droit international, l'ORD n'admettait pas qu'il puisse prévaloir sur les dispositions relatives à l'approche de précaution contenues dans l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS). Selon les plaignants, suivis en cela par l'organe d'appel de l'OMC, l'approche de précaution dans l'accord SPS autorise *« l'adoption provisoire de mesures SPS même lorsque les preuves scientifiques pertinentes sont insuffisantes*[749] *».* Seulement, ces mesures ne doivent pas être maintenues, par la suite, sans preuve scientifique suffisante. Autrement dit, en l'absence de preuve scientifique, les mesures adoptées ne peuvent être que temporaires. De la même manière, les mesures européennes relatives à l'approbation et à la commercialisation des produits biotechnologiques (OGM) furent mises en cause par le groupe spécial de l'OMC en raison d'une insuffisance de preuve[750]. Ainsi, on constate d'une part des divergences d'interprétation du principe de précaution entre l'UE et le droit de l'OMC sur lequel se fonde une grande partie de l'ALE UE-Canada. Et d'autre part, l'absence de mention explicite du « principe de précaution » tant dans l'ALE UE-Canada que dans l'instrument interprétatif commun qui le complète. Il est donc à craindre que l'ALE UE-Canada n'offre pas, à l'heure actuelle, les garanties suffisantes propres à assurer l'exercice effectif du principe de précaution, tel qu'il est entendu en droit de l'UE[751].

---

[748] Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce, Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormone), WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, 16 janv. 1998, 130 p., spéc. §43, p. 20.

[749] *Ibid.*

[750] Groupe spécial de l'Organisation mondiale du commerce, Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 sept. 2006, 1219 p. ; N. De Sadeleer, *Le principe de précaution en droit international et en droit de l'Union européenne*, in D. Reynié (dir.), *Innovation politique 2012*, P.U.F, 2012, 652 p., p. 409-435, spéc. p. 430.

[751] Par ailleurs, la déclaration n°7 de la Commission par laquelle elle *« confirme que l'AECG préserve la faculté de l'Union européenne et de ses États membres d'appliquer […] le principe de précaution énoncé à l'article 191 et pris en compte à l'article 168, paragraphe 1, et à l'article 169, paragraphes 1 et 2, du TFUE »* n'engage que l'Union européenne. Dans le cadre d'un conflit sur une mesure adoptée par l'UE conformément à son interprétation du principe de précaution, il ne fait pas de doute qu'une telle déclaration devra être prise en compte par le juge. Seulement, l'incertitude demeure quant au poids qu'une telle déclaration aura face aux dispositions acceptées par les deux parties qui renvoie au système juridique de l'OMC qui soutient une application restrictive du principe. V° W. T. Douma, *The limits to precaution in international trade law : from WTO law to EU trade agreements*, in L. Squintani, J. Darpo, L. Lavrysen, P-T Stoll (éd.), *Managing facts and feelings in environnemental governance*, Edward Elgar Publishing, 2019, 256 p., spéc. p. 199-201.

On a pu constater, tout au long de cette analyse, des évolutions très marquées dans la pratique de l'UE à l'égard de l'introduction d'exigences environnementales dans ses accords bilatéraux extérieurs de la politique commerciale commune. Beaucoup plus détaillées, la portée juridique de ces dispositions ne semble pourtant pas s'être renforcée. Par ailleurs, certaines dispositions de la nouvelle génération d'accord commercial, à laquelle appartient l'ALE UE-Canada, questionnent sur leur propension à prévenir l'impact du développement des activités économiques et commerciales entre les parties sur les niveaux de protection de l'environnement tels que fixés par le droit des parties. Toutefois, ces dispositions ne sont pas les seules à participer à l'intégration des exigences environnementales dans les accords commerciaux. Des dispositifs de gestion concourent également à cet objectif.

§2 LES DISPOSITIFS DE GESTION AU SERVICE DE L'INTEGRATION DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX : L'EVALUATION D'IMPACT

Les dispositifs de gestion mis au service de l'intégration des exigences environnementales dans les accords commerciaux sont sollicités à différents temps de la vie d'un accord, notamment avant sa conclusion et au moment de sa mise en œuvre. Avant l'adoption de l'accord, ces dispositifs auront pour but d'influer sur le contenu de l'accord, pendant sa mise en œuvre, ils serviront à évaluer leur adéquation avec les objectifs premiers de l'accord. Nous nous concentrerons ici sur la gestion ex-ante des accords.

Avant la conclusion d'un accord, l'outil de prédilection pour s'assurer de la pertinence des démarches à venir reste l'évaluation d'impact. Dans le cadre de l'ALE UE-Canada, une première étude conjointe UE-Canada fut réalisée en 2008 afin d'évaluer les coûts et bénéfices d'un partenariat économique renforcé entre ces deux acteurs[752]. L'étude devait conclure que *« la relation commerciale entre l'UE et le Canada pourrait être considérablement renforcée par un partenariat économique plus étroit*[753]*. »* Un processus beaucoup plus approfondi fut mené avec l'évaluation d'impact sur le développement durable de l'accord de libre-échange Canada-UE commandée par la

[752] Étude conjointe entre la Commission européenne et le Gouvernement du Canada, Évaluation des coûts et avantages d'un partenariat économique plus étroit entre l'Union européenne et le Canada, 16 oct. 2008, https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/eu-ue/study-etude.aspx?lang=fra (consulté le 10 oct. 2019).
[753] *Ibid.*

Commission[754]. Ce type d'instrument fut développé pour la première fois, en 1999, lors du Doha round[755]. D'après Élisa Morgera et Gracia Marin Duran « *une évaluation systématique des impacts socio-économiques et environnementaux d'un projet d'accord commercial* » garantit *« l'intégration de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des relations extérieures de l'UE*[756]*. »* En parallèle, le Canada, conformément à ses procédures internes, mena une évaluation stratégique purement environnementale de cet accord[757]. Pour évaluer l'objectivité des résultats délivrés, il faut prêter attention à l'auteur de l'évaluation. Au Canada, l'évaluation est dirigée par des fonctionnaires fédéraux canadiens[758] tandis que l'évaluation commandée par la Commission est confiée à un exécutant extérieur et indépendant à cette institution. Cette indépendance, gage en principe de résultats plus objectifs, implique que nous nous attardions sur cet outil**.** L'accord avec la Russie, conclu avant que cet instrument existe, ne sera pas envisagé dans ces développements.

Avant de pouvoir analyser les implications de l'évaluation d'impact du développement durable de l'ALE UE-Canada **(B),** il convient d'envisager la procédure qui entoure l'élaboration et l'adoption de cet outil (**A**).

A. La procédure de l'Union européenne en matière d'évaluation d'impact sur le développement durable du commerce

Le manuel de la DG Commerce extérieur de la Commission européenne, de 2006, sur les *« trade sustainability impact assessment »* (SIA), en français *« évaluation d'impact sur le développement durable du commerce »*, définit ces études comme *« un processus entrepris lors*

[754] Il convient de distinguer les études d'impact sur le développement durable du commerce détaillées ici, des études d'impact générales menées par la Commission lorsqu'une proposition importante de réglementation est envisagée. Ces dernières ont pour objectif de déterminer s'il convient d'agir dans le secteur visé par la proposition.
[755] G. M. Duran, E. Morgera, *Environmental integration in the EU's external relations- beyond multilateral dimensions, op. cit.*, p. 235.
[756] Traduction par nos soins, *Ibid.*, p. 234.
[757] Au canada l'évaluation environnementale stratégique est menée en trois temps : elle commence par une évaluation initiale, puis une évaluation préliminaire et enfin une évaluation finale. Le rapport sur l'évaluation environnementale stratégique initiale fut transmis en février 2012, l'évaluation environnementale finale fut conclue en mai 2017, V° Évaluation environnementale stratégique finale de l'accord économique et commercial global entre le Canada et L'Union européenne, mai 2017, https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/ea-ee.aspx?lang=fra (consulté le 17 sept. 2019).
[758] Evaluation environnementale stratégique initiale, Négociations de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, Canada, fév. 2012, http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/eu-ue/initialEA-ceta-aecg-EEinitiale.aspx?lang=fra (consulté le 17 sept. 2019). Z. Zvlec, Environmental integration in EU trade policy : the generalised system of preferences, trade sustainability impact assessments and free trade agreements, in. E. Morgera (dir.), The external environnemental policy of the European Union – EU and international law perspectives, Cambridge university press, 2012, 417 p., p. 174-203, spéc. p. 191.

d'une négociation commerciale qui cherche à identifier le potentiel impact économique, social, environnemental d'un accord commercial[759]*. »* Les deux principaux objectifs d'une évaluation d'impact sur le développement durable du commerce sont : de veiller à ce que le développement durable soit bien intégré à la politique commerciale de l'UE grâce à l'analyse des éventuels impacts économiques, sociaux, et environnementaux de l'accord, et d'éclairer les négociateurs ainsi que les autres parties intéressées en leur transmettant des informations fiables[760]. Applicable à toutes les négociations importantes, bilatérales ou multilatérales, l'étude doit couvrir les trois piliers du développement durable. Cette étude doit être menée conjointement avec les États tiers, et analyser les impacts de l'accord sur l'Union européenne, mais aussi sur les États tiers. Les consultants extérieurs, chargés de mener le SIA, sont sélectionnés par le biais d'un appel d'offre public. Ils doivent être indépendants et travailler de manière transparente et rationnelle, c'est-à-dire que leurs résultats doivent être basés sur des preuves scientifiques. Afin de respecter le principe de transparence, les consultants veillent à ce que toutes les parties intéressées aient la possibilité de prendre part à l'analyse des impacts, et des problématiques[761]. Enfin, ils établissent un rapport final, assortis de conclusions, sur l'impact économique, social et environnemental de l'accord commercial. Les conclusions de ce rapport doivent être accessibles au public[762].

Après le rapport final, la Commission publie un *« position paper »* dans lequel elle délivre son avis sur le SIA, en particulier sur les conséquences de l'accord envisagé pour l'UE[763]. À l'occasion de sa communication sur la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020, la Commission européenne s'était engagée à transmettre son *« position paper »* au Parlement et au Conseil une fois les négociations de l'accord achevées, mais avant sa signature[764]. Or, l'ALE avec le Canada fut signé sans qu'aucun *« position paper »* n'ait suivi la fin des négociations. Cette absence de *« position paper »* est regrettable, car ce document constitue un bon indicateur de la prise en compte des recommandations formulées dans l'évaluation d'impact par l'accord négocié.

[759] En l'espèce, nous nous appuyons sur le manuel de la DG Commerce extérieur de la Commission européenne sur les trade sustainability impact assessment avant sa révision en 2016. V° Commission européenne, Handbook for trade sustainability impact assessment, 2nd edition, Office des publications de l'Union européenne, avril 2016, 35 p. ; Commission européenne, Commerce extérieur, Handbook for trade sustainability impact assessment, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, mars 2006, 61 p.
[760] *Ibid.*, p. 7. V° égal. Z. Zvlec, *Environmental integration in EU trade policy : the generalised system of preferences, trade sustainability impact assessments and free trade agreements*, in. E. Morgera (dir.), *The external environnemental policy of the European Union – EU and international law perspectives, op. cit.*, p. 186-193.
[761] *Ibid.*, p. 8.
[762] *Ibid.*, p. 9.
[763] *Ibid.*
[764] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions, Commerce, Croissance et affaires mondiales – La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020, COM (2010) 612, 9 nov. 2010, 26 p., spéc. p. 17.

Cette méthode vient rationaliser le travail des consultants extérieurs, mais l'impact des résultats de l'étude sur l'accord analysé reste le véritable déterminant de l'efficacité de cet outil[765].

B. Les conclusions sur les impacts probables de l'accord de libre-échange sur l'environnement

Le rapport final fournit une évaluation, principalement sectorielle, des impacts économiques, sociaux et environnementaux de l'accord UE-Canada. Afin d'envisager les effets de cet accord sur l'Arctique, seul l'aspect environnemental de cette évaluation sera ici envisagé. On examinera successivement les impacts anticipés par le SIA **(1)** et la portée de ses recommandations en l'espèce **(2).**

1. Les impacts probables de l'accord de libre-échange UE-Canada sur l'environnement arctique

Selon le SIA mené en amont de la signature d'un accord de libre-échange entre l'UE et le Canada, celui-ci ferait peser certains risques sur l'environnement, et plus particulièrement sur l'environnement arctique. Parmi les exemples de risques, celui lié à l'accroissement des investissements dans le secteur minier pourrait avoir pour conséquence d'inciter à poursuivre l'exploration, et l'accès aux ressources dans les régions vierges boréales et arctiques canadiennes entraînant une intensification du taux d'utilisation des terres riches en biodiversité ainsi qu'une augmentation de la contamination des eaux et l'utilisation de cette ressource[766]. Par ailleurs, l'accroissement des échanges de marchandises entre les deux acteurs se traduirait par une augmentation du transport, en particulier du transport maritime[767]. De manière générale, l'augmentation du transport par voie maritime exerce une pression sur l'environnement par le biais *« du dragage et de la modification des habitats, des rejets de contaminants toxiques dans les cours d'eau et l'introduction d'espèces invasives*[768]*. »* L'accroissement du risque d'accident maritime,

[765] Z. Zvlec, *Environmental integration in EU trade policy : the generalised system of preferences, trade sustainability impact assessments and free trade agreements*, in. E. Morgera (dir.), *The external environnemental policy of the European Union – EU and international law perspectives*, *op. cit.*, p. 188.
[766] Final report, A trade SIA relating to the negociation of a comprehensive economic and trade agreement (CETA) between the EU and Canada, Trade 10/B3/B06, juin 2011, 468 p., spéc. p. 142.
[767] *Ibid.*, p. 216.
[768] Traduction par nos soins, *Ibid.*, p. 224.

comme les marées noires, est également proportionnel à l'augmentation du trafic maritime. Ce type de pollution est susceptible de contaminer l'environnement arctique. Par ailleurs, une augmentation du transport maritime suppose aussi le développement des infrastructures portuaires, et par extension d'activité de dragage.[769] De manière annexe, une libéralisation accrue entre le Canada et l'UE pourrait contribuer à l'intensification de l'agriculture et de l'élevage[770]. D'après l'évaluation, le développement de ces activités pourrait affecter au Canada et dans l'Union européenne *« l'utilisation et la qualité des sols, l'utilisation et la qualité de l'eau, la pollution atmosphérique, la biodiversité et la création de déchets[771]. »* Cette liste, non-exhaustive, des impacts éventuels sur l'environnement, et notamment sur l'environnement arctique, engendrés par une libéralisation des échanges entre le Canada et l'UE est cruciale pour la suite de l'analyse.

Sur la base des éventuels impacts sur le développement durable de l'accord négocié, l'évaluation propose un certain nombre de mesures d'accompagnements. Ces mesures sont définies comme des *« mesures politiques proposées dans le cadre d'une évaluation des impacts du commerce sur le développement durable pour atténuer les potentiels impacts négatifs ou améliorer les positifs. Ces mesures ne se limitent pas à la politique commerciale et peuvent viser les politiques de coopération, sociales, environnementales ou de développement[772] ».* Les mesures d'accompagnement peuvent concerner soit des mesures sur le commerce directement liées à l'introduction de dispositions dans l'accord, soit des mesures sur la coopération qui n'ont pas forcément vocation à être intégrées dans l'accord. Ces propositions émanant de l'évaluation ne sont en réalité que de simples recommandations, les parties n'ont donc pas à les suivre. Les ignorer soulèverait, toutefois, la question de l'utilité de la conduite de telles évaluations. En cela, évaluer l'adéquation entre les recommandations environnementales formulées dans l'évaluation et les dispositions de l'ALE UE-Canada renseigne sur la prise en compte des problématiques environnementales de l'accord.

2. La faible portée des recommandations environnementales de l'évaluation d'impact sur le développement durable

[769] Le dragage peut notamment entraîner la libération de sédiments qui risquent de contaminer les cours d'eau et de porter atteinte à certaines espèces rares ou en danger et leurs habitats. *Ibid.*, p. 224.
[770] *Ibid.* p. 87.
[771] *Ibid.*
[772] Traduction par nos soins de : R. Zvelc, *Environmental integration in EU trade policy : the Generalised system of Preferences, trade Sustainability Impact Assessments and Free Trade Agreements*, *op. cit.*, p. 188-189.

Malgré l'absence de *« position paper »,* émanant de la Commission européenne en vue de délivrer son avis sur les recommandations proposées par le SIA, les recommandations environnementales formulées par l'évaluation furent globalement reprises, et insérées dans l'accord. Par exemple, l'évaluation proposait d'introduire dans l'accord un chapitre faisant le lien entre le commerce et le développement durable, et qui contiendrait une exigence selon laquelle les deux parties s'engagent à mettre en œuvre efficacement les mesures de réglementation environnementale de base[773]. Relativement classique, cette recommandation fut insérée dans l'accord. Le chapitre sur le commerce et l'environnement de l'ALE exige des parties qu'elles mettent *« effectivement en œuvre, dans son [leur] droit, ses [leurs] pratiques et sur l'ensemble de son[leur] territoire, les accords multilatéraux sur l'environnement auxquels [elles sont parties][774]. »*

De plus, l'évaluation recommande que le commerce des technologies vertes et des ressources environnementales soit entièrement libéralisé[775]. Cette libéralisation n'est pas rendue obligatoire par l'ALE Canada-UE, les parties se sont seulement engagées à faire des efforts *« en vue de faciliter et de promouvoir le commerce et l'investissement en ce qui concerne les marchandises et services environnementaux [en particulier ceux qui présentent un intérêt pour l'atténuation du changement climatique] y compris par la réduction des obstacles non-tarifaires attachés à ces marchandises et services[776]. »*

L'évaluation propose enfin d'inclure des dispositions relatives à la protection environnementale dans le chapitre portant sur les marchés publics[777]. Cette recommandation fut également suivie : les parties sont autorisées à adopter, dans le cadre des marchés publics, des mesures *« nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux »* sous réserve qu'elles ne constituent pas un *« moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable »* ou *« une restriction déguisée au commerce[778] ».*

Les mesures proposées à l'adoption par l'évaluation correspondent, en réalité, aux dispositions classiquement intégrées dans la nouvelle génération d'accords de libre-échange conclus

[773] Final report, A trade SIA relating to the negociation of a comprehensive economic and trade agreement (CETA) between the EU and Canada, *op. cit.*, p. 432.
[774] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 24.4 §2.
[775] Final report, A trade SIA relating to the negociation of a comprehensive economic and trade agreement (CETA) between the EU and Canada, *op. cit.*, p. 434.
[776] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 24.9 §2.
[777] Final report, A trade SIA relating to the negociation of a comprehensive economic and trade agreement (CETA) between the EU and Canada, *op. cit.*, p. 436.
[778] Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, *op. cit.*, article 19.3 §2.

par l'Union européenne. Cette ambition limitée peut suggérer un manque d'investissement des consultants sur la partie « environnementale » de l'évaluation d'impact. En cela, le SIA de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Canada ne fait pas exception, il est reconnu que les évaluations tendent à se concentrer davantage sur la partie économique des accords[779]. Au-delà, de l'évaluation en elle-même, l'absence de *« position paper »* exprimant les vues de la Commission sur le SIA a nui à la transparence des négociations commerciales, et plus globalement à l'intérêt de mener ce genre d'évaluation. Selon le manuel de la DG Commerce extérieur de la Commission européenne, de 2006, sur les *« trade sustainability impact assessment »,* la *« crédibilité des engagements de l'Union européenne à l'égard des objectifs de développement durable dépend de la manière dont les évaluations d'impact sur le développement durable du commerce sont utilisées pour influencer la politique commerciale et les négociations commerciales[780] ».* C'est pourquoi le Parlement européen souhaiterait que ces évaluations deviennent contraignantes et soient menées à un stade plus précoce des négociations, car il déplore la capacité limitée de ces évaluations à influencer les résultats concrets des ALE[781].

Les préoccupations environnementales ne sont pas absentes des accords conclus entre l'UE, la Russie et le Canada. On constate d'ailleurs une évolution, entre l'ALE avec le Canada et l'APC avec la Russie, dans la manière d'aborder ces questions, de même qu'une amélioration de l'intégration des exigences environnementales dans les dispositions des accords. Compte tenu de la nature plus modeste de l'accord avec la Russie, la portée de cette évolution reste modérée. En comparaison avec l'ALE UE-Canada, portant sur une vaste libéralisation des échanges, les risques que fait peser l'APC UE-Russie sur l'environnement de manière générale, et sur l'environnement arctique en particulier, sont moindres. Il est trop tôt pour évaluer l'impact réel de l'accord de libre-échange, conclu avec le Canada, sur l'environnement arctique. On peut toutefois déplorer les lacunes des dispositions environnementales de cet accord et l'engagement insuffisant de l'Union européenne à promouvoir et défendre les objectifs qui sont les siens en matière de protection de l'environnement. L'analyse de l'impact de l'action bilatérale de l'Union européenne sur l'environnement arctique nous porte à envisager maintenant l'incidence environnementale des relations bilatérales entre l'Union européenne et le Groenland.

---

[779] R. Zvelc, *Environmental integration in EU trade policy : the Generalised system of Preferences, trade Sustainability Impact Assessments and Free Trade Agreements*, *op. cit.*, p. 192. ; V° égal G. M. Duran, E. Morgera, *Environmental integration in the EU's external relations- beyond multilateral dimensions, op. cit.*, p. 235-253.

[780] Traduction par nos soins : V° Commission européenne, Handbook for trade sustainability impact assessment, 2nd edition, Office des publications de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 8.

[781] Résolution du Parlement européen sur les droits de l'homme et les normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux internationaux du 25 novembre 2010, 2009/22A9 (INI), P7_TA(2010)0434, 10 p., spéc. pt. 19.

SECTION 2 L'INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE DES RELATIONS BILATERALES ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LE GROENLAND

Le Groenland est une île située au cœur de la région arctique dont les trois quarts des terres sont recouvertes de glace. Les Inuits constituent l'essentiel de sa population, sur les 56000 habitants, 50000 sont des Inuits. Depuis 1978, le Groenland est officiellement un territoire autonome du Danemark[782]. À la suite d'un référendum et d'une décision émanant du Parlement danois, cette autonomie fut encore renforcée en 2009. Selon la nouvelle répartition des compétences entre le gouvernement groenlandais et danois, le gouvernement groenlandais acquit les pouvoirs législatifs, judiciaires et exécutifs alors que le gouvernement danois conserva la compétence en matière d'affaires étrangères, de politique économique et de défense. En dépit de l'opposition majoritaire de la population groenlandaise, le Danemark entra dans la Communauté économique européenne (CEE) en 1973. Les Groenlandais redoutaient les conséquences qu'aurait cette entrée sur le secteur de la pêche. Afin de respecter la position de la majorité de la population du Groenland, le Danemark entama une procédure de révision des traités des Communautés européennes afin de redéfinir le rôle du Groenland. Le traité sur le Groenland fut signé 1er mars 1983 et le Groenland sortit effectivement de la CEE le 1er février 1985[783]. Depuis, le Groenland fait partie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) de l'UE.

L'association des PTOM à l'Union européenne est prévue par le traité de Lisbonne aux articles 198 à 203 TFUE. Des dispositions spécifiques au Groenland figurent par ailleurs dans le protocole n° 34 qui porte essentiellement sur le traitement des produits de la pêche[784]. Trois documents forment le cadre légal des relations entre l'UE et le Groenland : la décision du Conseil sur l'association des PTOM à l'UE[785], la décision du Conseil sur le partenariat renforcé entre l'UE et le Groenland[786] et l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche[787]. La décision sur le

[782] The Greenland Home Rule Act, Act n°577, 29 nov. 1978.
[783] Traité sur le Groenland, JOCE L 29 du 1 fév. 1985, p. 1.
[784] Sur la question du droit primaire applicable aux PTOM, V° J. Ziller, *Les « outre-mer de l'Union européenne » - Un panorama juridique*, Revue de l'Union européenne, n° 610, juil. - août 2017, p. 408-418, spéc. p. 412-414.
[785] Décision (UE) n°2013/755 du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne du 25 nov. 2013, JOUE L 344 du 19 déc. 2013, p. 1–118.
[786] Décision (UE) n°2014/137 du Conseil sur les relations entre l'UE d'une part et le Groenland et le royaume du Danemark d'autre part, 14 mars 2014, JOUE L 76 du 15 mars 2014, p.1-5.

partenariat et l'accord de pêche ont un lien direct avec l'Arctique. Contrairement aux relations bilatérales avec les autres États arctiques, le partenariat qui lie le Groenland à l'UE envisage explicitement l'action conjointe des deux acteurs dans cette région. De plus, l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche réglemente les activités de pêche des navires de l'UE dans la zone économique exclusive (ZEE) du Groenland, ZEE qui se situe au cœur de l'océan Arctique.

Eu égard aux domaines visés par le partenariat général et par le partenariat sur la pêche entre l'UE et le Groenland, leur éventuelle incidence sur l'environnement arctique diffère. Contrairement à l'objet affiché du partenariat global, l'essentiel de ses fonds est dirigé vers le développement de l'éducation au Groenland. Dès lors, les considérations environnementales perdent de leur prévalence et n'occupent qu'une place périphérique dans ce partenariat **(§1).** En revanche, les risques que fait peser sur l'environnement arctique l'accord de pêche UE-Groenland sont réels. C'est pourquoi cet accord doit offrir les garanties nécessaires en termes de pêche durable et responsable **(§2).**

§1 LA NATURE PERIPHERIQUE DES CONSIDERATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LE PARTENARIAT ENTRE L'UNION EUROPENNE ET LE GROENLAND

Selon l'article 198 TFUE, le but de l'association des PTOM est la *« promotion [de leur] développement économique et social »* et *« l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble ».* L'application des principes établis par le traité de Lisbonne à l'égard des PTOM, en général, figure dans la décision d'association outre-mer[788]. Le cadre des relations entre l'UE et le Groenland est établi dans une décision relative à leur partenariat[789]. Cette décision fut adoptée sur la base de l'article 203 TFUE dans le but de définir les règles relatives à leurs relations et de préserver les liens solides qui existent entre ces deux parties[790]. Le partenariat existant entre le Groenland et l'UE s'attache à contribuer au développement durable du Groenland et à promouvoir le dialogue, et la coopération sur les questions relatives à l'Arctique. Or, le choix du partenariat de focaliser ses efforts sur l'éducation éclipse quelque peu la coopération sur les

[787] Règlement (CE) n° 753/2007 du Conseil relatif à la conclusion d'un accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 28 juin 2007, JOCE L 172 du 30 juin 2007, p. 4-8.

[788] Décision (UE) n°2013/755 du Conseil, *op. cit.*
[789] Décision (UE) n°2014/137 du Conseil, *op. cit.*
[790] *Ibid.*, article 1, p. 3.

questions relatives à l'Arctique **(A)** et limite l'objectif de développement durable à la seule promotion du pilier social **(B).**

A. Une coopération secondaire sur les questions relatives à la région arctique

Suivant les préconisations de l'étude d'impact réalisée en vue de l'élaboration d'un nouveau partenariat, devant remplacer le partenariat UE-Groenland 2007-2013, la Commission proposa d'envisager l'adoption d'un partenariat révisé[791]. Ce nouveau partenariat doit prendre en compte *« l'importance géostratégique du Groenland [792]»* eu égard au réchauffement climatique et aux ressources naturelles et permettre *« à l'UE de projeter pleinement ses intérêts et ses politiques hors de ses frontières[793] ».* Aussi, le partenariat est directement révisé en fonction du nouvel intérêt que porte le monde, et plus particulièrement l'Union européenne, aux défis et opportunités de la région arctique. Il n'est donc pas étonnant de constater la mention de la *« position géostratégique »* particulière du Groenland dans la région arctique dès le premier article de la décision sur le partenariat entre ce PTOM et l'UE[794]. En outre, on retrouve la mention de la région arctique tant au niveau *« des principes généraux du partenariat[795] »* que de ses *« principaux domaines de coopération[796] ».* De manière globale, le partenariat doit veiller à faciliter le dialogue et les consultations dans les domaines d'intérêt commun, et en particulier *« sur les questions relatives à la région arctique[797] ».* Il est donc logique que ce domaine d'intérêt commun soit l'un des six principaux domaines de coopération du partenariat[798].

Le libellé de ce domaine de coopération est assez vague et on peut s'interroger sur la substance de ces *« questions relatives à la région Arctique ».* Un début de réponse nous est fourni à l'article 1 de la décision qui lie la position géostratégique du Groenland dans la région arctique à *« l'importance de la prospection et de l'exploitation des ressources naturelles, y compris les matières premières[799]. »* On peut également prendre en considération les précisions fournies par la

[791] Communication de la Commission européenne relative à la proposition de décision du Conseil sur les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part, COM (2011) 846, 7 déc. 2011, 14 p.
[792] *Ibid.*, p. 2.
[793] *Ibid.*, p. 4.
[794] Décision (UE) n°2014/137 du Conseil, *op. cit.*, article 1, p. 3.
[795] *Ibid.*, article 2, p. 3.
[796] *Ibid.*, article 3, p. 3.
[797] *Ibid.*, article 2§2 pt. b, p. 3.
[798] *Ibid.*, article 3§2 pt. d, p. 3.
[799] *Ibid.*, article 1§2, p. 3.

proposition de la Commission sur laquelle s'est appuyé le Conseil pour l'élaboration de sa décision. Dans cette proposition, la Commission suggérait de considérer comme domaine de coopération *« la coopération internationale sur des questions intéressant la région Arctique telles que le Conseil de l'Arctique, le transport maritime et l'exploitation des ressources naturelles*[800]*. »* Il est donc probable que la coopération entre l'UE et le Groenland sur les questions relatives à l'Arctique s'articule autour des intérêts de ces parties sur les domaines de la gouvernance arctique, du transport maritime en Arctique et de l'exploitation des ressources naturelles vivantes (la pêche), et non vivantes (les matières premières).

Comme le remarque la Commission, le nouveau partenariat contribuerait au renforcement de ses politiques, et en particulier de la politique arctique de l'UE. Les choix exposés dans le domaine de la coopération relatif à la région arctique sont cohérents avec les trois principaux objectifs de la politique arctique de l'UE de 2008 : la protection et la préservation de l'environnement en accord avec sa population, la promotion et l'exploitation durable des ressources et la contribution à une meilleure gouvernance multilatérale de l'Arctique[801]. Aussi, une place importante semble être dévolue aux questions relatives à l'Arctique dans ce partenariat. Seulement la mise en œuvre pratique de cette coopération sur les questions arctiques reste vague.

Le document indicatif de programmation pour le développement durable (DPDD) est l'instrument central de mise en œuvre des objectifs du partenariat[802]. Ce document est défini conjointement entre le Groenland, le Danemark et la Commission[803] afin d'établir les grandes orientations pour la coopération sur le développement durable du Groenland de 2014 à 2020. Alors qu'on s'attendrait à trouver dans ce document des dispositions sur chacun des six domaines de coopération prioritaires du partenariat, le DPDD se concentre principalement sur l'aide à l'éducation et à la formation[804]. Sur les 217.8 millions d'euros de l'aide financière de l'UE accordé au Groenland, 216 millions sont dédiés à l'éducation. Le reste du soutien financier contribue à

[800] COM (2011) 846, *op. cit.*, p. 3.
[801] Communication de la Commission européenne au Conseil de l'UE et au Parlement européen, L'Union européenne et la région Arctique, COM (2008) 763, 20 nov. 2008, 15 p.
[802] Programming document for the sustainable development of Greenland 2014-2020, signé le 28 oct. 2014 par la Commission européenne et le gouvernement du Groenland, 76 p.
[803] Le DPDD est préparé par le Groenland qui le présente ensuite au Danemark et à la Commission. Sur la base de ces échanges, le Groenland finalise le document afin qu'il soit soumis à un comité composé de représentants du Groenland et présidé par un représentant de la Commission. Le projet est soumis à un vote à la majorité qualifié. Tous les membres du comité peuvent prendre part au vote à l'exception de son président. Si l'avis du Comité est favorable, la Commission peut adopter le projet. Si au contraire l'avis est défavorable, la Commission ne pourra pas adopter le projet. V° Règlement (UE) n°182/2011du Parlement Européen et du Conseil établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission du 16 fév. 2011, JOUE L 55 du 28 fév.2011, p. 13–18, spéc. article 5.
[804] Programming document for the sustainable development of Greenland 2014-2020, signé le 28 oct. 2014 par la Commission européenne et le gouvernement du Groenland, *op. cit.*

organiser des dialogues sur les cinq autres domaines de coopération du partenariat et à mener des études sur les sujets d'intérêts communs[805]. Les parties ont convenu d'organiser des dialogues sur ce thème, comme le dialogue sur les matières premières. Mais cette coopération reste à première vue périphérique.

B. La contribution du partenariat à la promotion d'un développement durable ciblé sur le pilier social

L'objectif général du partenariat UE-Groenland est de soutenir le développement durable du Groenland[806]. Selon la décision d'association « outre-mer », chaque partenaire conserve le droit de définir leurs politiques et leurs priorités en matière de développement durable, en particulier lorsqu'il s'agit d'établir leurs propres niveaux de protection de l'environnement[807]. Ce faisant, les partenaires accordent une *« importance égale aux trois piliers du développement durable[808]. »* Néanmoins, la décision les incite à *« s'efforcer de garantir des niveaux élevés de protection de l'environnement[809]. »*

Dans cette perspective, le document indicatif de programmation pour le développement durable (DPDD) du Groenland, sus-mentionné, est défini. Il est convenu que l'objet et le champ d'application de ce document soient respectueux des objectifs, des principes et des politiques de l'UE[810]. Cette précision n'implique pas un alignement des dispositions du DPDD sur le droit de l'Union européenne. Elle garantit en revanche qu'aucune disposition n'y contreviendra manifestement. Comme nous l'évoquions précédemment, le contenu du DPDD se concentre sur les domaines de l'éducation et de la formation. Ce choix est un moyen de promouvoir à long terme le développement durable du Groenland.

Promouvoir le développement de l'éducation et de la formation est une garantie pour la population du Groenland, population majoritairement autochtone, de pouvoir participer au développement économique et social de leur pays. Cette opportunité est d'autant plus cruciale dans le contexte géostratégique actuel du Groenland. En effet, le développement économique du

[805] Programming document for the sustainable development of Greenland 2014-2020, *op. cit.*, p. 35-36.
[806] Décision (UE) n°2014/137, *op. cit.*, article 1§2.
[807] Décision (UE) n°2013/755, *op. cit.*, article 3§5.
[808] *Ibid.*, article 3§6.
[809] *Ibid.*, article 3§5.
[810] Décision (UE) n°2014/137 du Conseil, *op. cit.*, article 4§1.

Groenland risque de s'accélérer sous la pression des puissances extérieures, notamment la Chine et la Corée du Sud, qui s'intéressent aux nombreuses ressources naturelles (minerais, hydrocarbures) du Groenland. Le passé nous apprend que, par manque de qualification, les populations autochtones de l'Arctique ont pu être privées de l'accès aux emplois directement liés à l'exploitation des ressources de leur région. Par ailleurs, l'éducation est aussi la meilleure option à la disposition de la population groenlandaise pour assurer sa pleine autonomie.

Les autres domaines de coopération, tels que la coopération relative aux questions arctiques, et celle liée aux ressources naturelles, ont une place plus ténue dans le partenariat UE-Groenland. Pourtant il y a quelques années, l'UE semblait disposée à raffermir sa coopération avec le Groenland sur la question des matières premières. Dans le contexte du développement d'une stratégie de l'UE sur les matières premières, le Groenland et l'UE avaient signé en 2012 une lettre d'intention relative aux ressources minérales[811]. Ce document, juridiquement non-contraignant, appelait au renforcement de leur dialogue et de leur coopération dans ce domaine. Le Groenland y est désigné comme un *« partenaire clé »* potentiel de l'UE[812]. En 2015, la déclaration conjointe des deux acteurs qualifie le Groenland de *« partenaire responsable »* ayant le potentiel pour devenir un fournisseur en matière première indispensable à l'UE[813]. La lettre d'intention et la déclaration conjointe prévoient l'organisation d'un dialogue sur ces questions. Mais depuis 2012, seules deux réunions conjointes au Groenland et à l'UE ont été tenues sur ce thème. Plusieurs facteurs concourent à la diminution de l'investissement de l'UE en la matière comme la baisse des prix du pétrole, ou le coût de l'extraction des minerais dans des conditions climatiques extrêmes[814]. Aussi la pêche reste encore le seul domaine où une véritable coopération économique est menée entre l'UE et le Groenland[815].

Pour l'heure, le partenariat UE-Groenland met surtout l'accent sur le pilier « social » du développement durable. Il n'est pourtant pas exclu qu'à l'avenir le pilier « économique » prenne

[811] Décision de la Commission européenne relative à la signature d'une lettre d'intention entre l'Union européenne et le Groenland sur la coopération dans le domaine des ressources minérales, C (2012) 3777, 8 juin 2012, 5 p.
[812] Traduction par nos soins, *Ibid.*, p. 3.
[813] Déclaration conjointe de l'Union européenne, d'une part, et du gouvernement du Groenland et du gouvernement du Danemark, d'autre part, sur les relations entre l'Union européenne et le Groenland, Bruxelles, 19 mars 2015, 5 p., p.3. Le sol du Groenland serait notamment riche en terres rares, ces métaux indispensables à l'industrie haute technologie. Pour un territoire, le fait de détenir de tels métaux constitue un avantage stratégique non négligeable. V° Memo de la Commission européenne, Greenland's raw materials potential and the EU strategic needs, 13 juin 2012, https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-428_en.htm (consulté le 20 sept. 2019).
[814] E. Mar Campins*, Strengthening the European Union - Greenland's Relationship for Enhanced Governance of the Arctic*, in N.Liu, E. A. Kirk, T. Henriksen (dir.), *The European Union and the Arctic,* Brill Nijhoff, 2017, 390 p., p. 65-96, spéc. p 83.
[815] P. Kobza, *European Union-Greenland relations after 2015 – a partnership beyond fisheries*, Journal of military and strategic studies, vol. 16, issue 3, 2016, p. 130-153, spéc. p.153.

davantage d'importance, par exemple dans le domaine des ressources minérales[816]. L'éventuelle participation de l'UE au développement de ce secteur devra se faire dans le respect des meilleures normes environnementales et sociales[817].

§ 2 LA PROMOTION D'UNE PECHE DURABLE ET RESPONSABLE DANS L'ACCORD DE PECHE ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LE GROENLAND

La sortie du Groenland de l'UE en 1985 fut motivée en grande partie par la crainte des effets de la politique commune de la pêche (PCP) sur l'économie du Groenland dans ce secteur. Annexé au traité de Rome, un protocole garantissant aux produits de la pêche importés du Groenland d'être exemptés de droits de douane en échange d'un accès des navires des États membres à la ZEE du Groenland fut négocié par le Danemark. En parallèle, la Communauté économique européenne, le Danemark et le Groenland conclurent pour une durée de 10 ans un accord de pêche le 13 mars 1984. Cet accord prévoyait l'accès des navires de pêches européens à la ZEE du Groenland en échange d'une compensation financière. Dans la pratique de l'UE, ce type d'accord bilatéral de pêche est normalement conclu avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Le Groenland fait donc figure d'exception. Ces accords de pêche, et notamment l'accord Groenland -UE, ont fait l'objet de plusieurs critiques vers la fin des années 1990.

De manière générale, ces accords furent décriés en raison *« de la dépendance financière qu'il(s) cré(ent) pour les pays d'accueil [du fait qu'ils] affecte(nt) les niveaux de poissons à forte valeur commerciale et qu'il(s) contribue(nt) également à l'épuisement des espèces non-ciblées à cause des prises accidentelles que la pêche industrielle engendre*[818]*. »* Pour y remédier, la réforme de 2002 de la politique commune de la pêche mit en place un nouveau type d'accord de pêche : les accords de partenariat de pêche. Il est exigé de ces accords de « seconde génération » qu'ils garantissent le développement de l'activité de la pêche dans l'intérêt mutuel des deux parties.

[816] Rapport final à la Commission européenne, *Study on EU Needs with Regard to Co-operation with Greenland*, Contract n° 30-CE-0604902/00-84 – SI2.666954, juin 2015, 153 p.
[817] Décision de la Commission européenne relative à la signature d'une lettre d'intention entre l'Union européenne et le Groenland sur la coopération dans le domaine des ressources minérales, *op. cit.*
[818] P. Guillotreau, G. Proutière-Maulion, T. Vallée, *Que faut-il attendre des nouveaux accords de pêche UE-ACP ? L'exemple du Sénégal*, Revue Tiers Monde, vol. 206, n°2, avr.-juin 2011, p. 177-196, spéc. p. 178.

De manière plus spécifique, le montant de la compensation financière de l'accord de pêche UE-Groenland, fut dénoncé par la Cour des comptes européenne[819]. Cette dernière constatait dans un rapport spécial que le coût de l'accord était supérieur à ce que les captures rapportaient. D'après la Cour des comptes européenne, le champ d'application de l'accord de pêche serait *« implicitement »* plus large que celui des autres accords de pêche similaires[820]. Étant *« le seul instrument de financement communautaire qui fournisse une aide au Groenland »,* il serait utilisé à d'autres fins que celles de compenser financièrement l'activité des navires européens dans les eaux groenlandaises[821].

Ces deux raisons motivèrent la conclusion en 2007 d'un nouvel accord de partenariat dans le secteur de la pêche[822] : l'accord-cadre de 2007 qui établit les conditions générales des relations entre les parties contractantes et prévoit un accès à l'excédent des ressources halieutiques de l'État tiers contre le versement d'une compensation financière. Au fil des ans, une succession de protocoles d'application vinrent compléter cet accord. Le dernier protocole fut adopté en novembre 2015. Il a pour objet de fixer les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat susmentionné[823]. Plus précisément, le protocole d'application est un accord multi-espèces qui précise la mise en œuvre de l'accès à la ressource dans la ZEE Groenlandaise[824]. L'accord-cadre et son protocole d'application ont pour base légale les articles 43 TFUE sur la politique agricole commune et 218 TFUE sur les accords internationaux. Depuis 2013, un mouvement de refonte des accords de pêche a été amorcé, ces accords portent désormais le nom d'accord de partenariat pour une pêche durable. La refonte de ces accords permet d'assurer leur cohérence avec les nouvelles exigences de la politique commune des pêches (PCP), telle que révisée en 2013[825]. Si le Groenland n'a pas renégocié son accord-cadre de 2007, son dernier

[819] Rapport spécial n° 3/2001 de la Cour des comptes relatif à la gestion par la Commission des accords internationaux de pêche, accompagné des réponses de la Commission, JOCE C 210 du 27 juil. 2001, p. 1-29.
[820] *Ibid.*, p. 22.
[821] *Ibid.*
[822] Règlement (CE) n° 753/2007 du Conseil relatif à la conclusion d'un accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 28 juin 2007, JOCE L 172 du 30 juin 2007, p. 4-8.
[823] Décision (UE) n° 2015/2103 du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 16 nov. 2015, JOUE L 305 du 21 nov. 2015, p. 1-2 ; Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 16 nov. 2015, JOUE L 305 du 21 nov. 2015, p. 3–28.
[824] Les accords de pêche se divisent en deux catégories, les accords thoniers, qui sont les plus fréquents, et les accords multi-espèces.
[825] Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n°1954/2003 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE)

protocole de 2015 se conforme aux principes de la nouvelle PCP. L'objectif premier de la PCP de 2013 est de garantir *« que les activités de pêche […] soient durables à long terme sur le plan environnemental*[826] *»,* notamment lorsque ces activités sont menées par des navires de pêche de l'Union à l'intérieur et en dehors des eaux de l'Union[827]. Ainsi, l'accord de partenariat de pêche UE-Groenland et son protocole d'application doivent offrir des garanties suffisantes pour que l'activité des navires de pêche de l'UE dans les eaux groenlandaises de l'océan Arctique soit durable à long terme. Ces accords doivent en cela permettre d'encadrer et de limiter l'impact négatif de l'activité de pêche de l'UE sur l'environnement arctique.

L'accord de partenariat de pêche entre l'UE et le Groenland, complété par son protocole d'application, participent au développement d'une activité de pêche durable en Arctique grâce à des mesures qui promeuvent l'approche durable et responsable de la pêche **(A),** et des mesures de conservation et de gestion des ressources **(B).**

A. L'approche durable et responsable de la pêche

En matière de pêche, l'exploitation durable est réalisée par le développement d'une pêche responsable. Ce concept de pêche responsable est défini dans les lignes directrices de 1995 de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) comme une *« pêche intégrant le respect des écosystèmes et de la biodiversité, les besoins des consommateurs et les intérêts du secteur de la pêche*[828]*. »* L'objectif de pêche responsable et durable est, par ailleurs, inscrit dans le règlement sur la PCP de l'UE[829]. Les deux principales composantes d'une pêche responsable sont la mise en œuvre, d'une part, d'une approche écosystémique des pêches et, d'autre part, d'une approche de précaution.

---

n°2371/2002 et (CE) n°639/2004 du Conseil et la décision (CE) n°2004/585 du Conseil du 11 déc. 2013, JOUE L 354 du 28 déc. 2013, p. 22–61.

[826] *Ibid.*, article 2§1.

[827] *Ibid.*, article 1§2 pt. c.

[828] Communication de la Commission européenne, *Gestion halieutique et Conservation de la Nature en milieu marin*, COM (1999) 363, 14 juillet 1999, 20 p., spéc. p. 20.

[829] La PCP garantit que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire. V° Règlement (UE) n°1380/2013, *op. cit.*, article 2§1.

Bien que développées à l'origine dans un contexte international[830], l'UE a également défini ces deux approches dans la PCP. Selon les définitions du règlement sur la PCP, l'approche de précaution est *« une approche selon laquelle l'absence de données scientifiques pertinentes ne devrait pas servir de justification pour ne pas adopter ou pour reporter l'adoption de mesures de gestion visant à conserver les espèces cibles, les espèces associées ou dépendantes, les espèces non-cibles et leur environnement[831]. »* Et, l'approche écosystémique est définie comme *« une approche intégrée de la gestion des pêches dans des limites écologiquement rationnelles visant à gérer l'utilisation des ressources naturelles, en tenant compte de la pêche et des autres activités humaines, tout en maintenant aussi bien la richesse biologique que les processus biologiques nécessaires pour garantir la composition, la structure et le fonctionnement des habitats de l'écosystème concerné, en tenant compte des connaissances et des incertitudes concernant les composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes[832]. »*

Ces deux approches de gestion se répondent, et doivent être appliquées de conserve lors de l'élaboration des mesures de gestion *« afin de parvenir à l'objectif consistant à rétablir progressivement et à maintenir les populations des stocks halieutiques au-dessus des niveaux de biomasse qui permettent d'obtenir le rendement maximal durable d'ici 2015 [ou] 2020 au plus tard[833]. »*

L'accord de base sur la pêche UE-Groenland reconnait l'importance des lignes directrices du (FAO) et s'engage *« à garantir l'instauration durable d'une pêche responsable »*[834] afin de s'assurer *« que l'exploitation des ressources halieutiques assure des conditions socio-économiques durables, et notamment le développement du secteur de la pêche groenlandais[835]. »* Conçu à la fois comme un principe et un objectif, il reçoit une mise en œuvre explicite et directe dans le protocole d'application de l'accord de base.

---

[830] Une traduction juridique de l'approche écosystémique apparait à l'article 61.3 de la Convention de Montego Bay qui l'envisage comme le fait de « *maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents(...) et compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial [830]».* Et selon le chapitre 17 de l'agenda 21, l'un des moyens pour mettre en œuvre l'approche écosystémique est de *« recourir à des méthodes de gestion tenant compte de la multiplicité des espèces et de l'interdépendance des stocks (...), mettre l'accent sur la gestion fondée sur la diversité des espèces et sur d'autres approches qui prennent en considération les liens existants entre diverses espèces ».* V° Déclaration de la conférence des nations unies sur l'environnement et le développement durable, Nations Unies doc. A/CONF.151/26/Rev.1, signée à Rio de Janeiro, au Brésil, le 14 juin 1992.
[831] Règlement (UE) n°1380/2013, *op. cit.*, article 4§1 pt. 8.
[832] *Ibid.*, article 4§1, pt. 9.
[833] Règlement (UE) n°1380/2013, *op. cit.*, article 2§2.
[834] Règlement (CE) n° 753/2007, *op. cit.*, article 3§1.
[835] *Ibid.*, article 1.

B. La mise en œuvre pratique de l'approche relative à une pêche durable : les mesures de gestion et de conservation de la ressource

Le protocole d'application de l'accord de base sur la pêche entre l'UE et le Groenland participe au développement d'une pêche durable dans les eaux groenlandaises de l'océan Arctique grâce à la mise en œuvre de mesures de gestion et de conservations de la ressource. Ces mesures concernent : le contingentement des prises et la régulation de l'effort de pêche **(1),** les mesures techniques **(2),** la gestion des prises accessoires et des rejets **(3),** et les mesures de suivi et de contrôle **(4).**

1. Le contingentement des prises et la régulation de l'effort de pêche

Chaque année, le Comité mixte de l'accord examine et négocie le niveau des possibilités de pêche relatives aux stocks des espèces concernées de la ZEE groenlandaise accessibles aux navires de l'UE[836]. Au moment de la conclusion du protocole, les parties ont négocié un niveau indicatif annuel des possibilités de pêche par espèces dans une zone de pêche précise du Groenland. Ce niveau indicatif sert de base aux négociations annuelles du Comité mixte en vue de déterminer les possibilités de pêche. D'autres paramètres doivent être également pris en compte par le Comité mixte lors de ces négociations comme : la base du niveau indicatif, les avis scientifiques disponibles, les plans de gestion adoptés par les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), l'approche de précaution, et les besoins du secteur de la pêche[837]. De cette manière, les deux composantes de la pêche responsable, l'approche de précaution et l'approche écosystémique, sont mises en œuvre lors de la détermination annuelle des possibilités de pêches pour les navires européens dans la ZEE groenlandaise.

Le niveau des possibilités de pêche correspond à ce qu'on appelle, plus communément, les totaux admissibles de capture (TAC). En général, ces TAC peuvent être de nature analytique, c'est-

[836] Règlement (CE) n° 753/2007, *op. cit.*, article 10§ 2 pt. d.
[837] *Ibid.* et Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 16 nov. 2015, *op. cit.*, article 3§1-2.

à-dire des TAC basés sur une évaluation analytique[838], ou relever de l'approche de précaution, TAC qui ne disposent pas d'une évaluation analytique et sont fixés en adéquation avec l'approche de précaution. Les niveaux de capture de l'accord de pêche avec le Groenland répondent également à cette distinction. Le comité mixte cherche à préserver un équilibre entre la protection des stocks et de leurs habitats, et les besoins de développement du secteur de la pêche. Il est guidé dans sa décision à la fois par l'approche de précaution – pour analyser les coûts et bénéfices d'une action - par les avis scientifiques - qui prennent généralement la forme d'une analyse objective de l'impact d'une activité sur l'environnement - et par les besoins du secteur de la pêche - évalués en termes d'approvisionnement du marché européen et de promotion et protection des filières « pêche » de l'UE et du Groenland[839].

La nouveauté du protocole de 2015 est de se référer aux plans de gestion adoptés par les ORGP pour déterminer les niveaux de possibilités de pêche[840]. Se baser sur les données régionales participe à une meilleure mise en œuvre de l'approche écosystémique. Cette approche est basée sur l'interaction entre les espèces, interaction qui se produit lorsque les espèces chevauchent plusieurs zones de pêche[841]. Aussi, le protocole d'application fait concorder ses zones de pêche aux territoires des différentes ORGP. Cette nouveauté, introduite dans le protocole de 2015, suit les prescriptions de la nouvelle PCP d'adopter une démarche plus régionale afin de tenir compte des spécificités de chaque région[842].

L'accord de base et son protocole d'application comprennent également des mesures réglementant l'effort de pêche, c'est-à-dire des mesures qui réglementent le produit de la capacité, ou de l'activité d'un navire, ou d'un ensemble de navires[843]. Au titre de la réglementation de l'effort de pêche, le nombre de navires autorisés à pêcher en même temps certaines espèces pourra par

[838] Une évaluation analytique est *« une appréciation quantitative des tendances dans un stock donné, fondée sur des données relatives à la biologie et à l'exploitation du stock et dont il a été établi par une analyse scientifique qu'elle est de suffisamment bonne qualité pour servir de base à des avis scientifiques sur les orientations possibles en matière de captures »,* V° Règlement (UE) n°2015/104 du Conseil de l'Union européenne établissant, pour 2015, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, modifiant le règlement (UE) n°43//2014 et abrogeant le règlement (UE) n°779/2014 du 19 janv. 2015, JOUE L 22 du 28 janv. 2015, p. 1-171, spéc. article 3, pt. h.

[839] On retrouve également des prescriptions relatives aux opportunités de pêche dans les articles sur les nouvelles possibilités de pêche et sur la pêche expérimentale (pouvant mener à de nouvelles possibilités de pêche). La pêche expérimentale est menée sur les espèces non-couvertes par l'accord et lorsque celle-ci donne des résultats positifs, le comité mixte fixe de nouvelles possibilités de pêche à hauteur de 50% du TAC fixé pour la nouvelle espèce. Cette décision du comité est prise sur la base des avis scientifiques disponibles et de l'approche de précaution. V° Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 16 nov. 2015, *op. cit.*, article 7-8.

[840] *Ibid.*, article 3§2.

[841] Règlement (UE) n°1380/2013, *op. cit.*, article 4§1 pt. 9.

[842] Règlement (UE) n°1380/2013, *op. cit.*, article 3 pt. b.

[843] *Ibid.*, article 4§1 pt. 21.

exemple être limité. C'est le cas pour le flétan noir commun qui selon le protocole avec le Groenland ne peut être pêché par plus de six navires en même temps[844].

Ces prescriptions relatives aux opportunités de pêche, concédées à l'UE dans les eaux groenlandaises, et la réglementation de l'effort de pêche œuvrent dans le sens d'une pêche plus durable, par le biais des approches écosystémiques et de précaution. En outre, l'ajout d'une perspective régionale dans le dernier protocole d'application favorise une gestion plus adéquate, et donc plus durable des stocks. Des mesures dites techniques viennent par ailleurs compléter les dispositions de gestion et de conservation.

2. Les mesures techniques

En sus de la détermination des possibilités de pêche, plusieurs types de mesures participent à la conservation des ressources marines, et par extension à l'objectif de pêche durable. Ainsi, l'article 3 sur les niveaux de possibilités de pêche du protocole d'application prévoit certaines mesures techniques dont l'objectif est de protéger les ressources biologiques vivantes et leurs habitats[845]. Parmi ces mesures techniques, on relève la désignation d'engins de pêche spécifiques à la capture de certaines espèces. Par exemple, selon le protocole avec le Groenland, les sébastes pélagiques doivent être pêchés à l'aide de chaluts pélagiques. Les chaluts pélagiques sont considérés par l'IFREMER[846] comme offrant une *« bonne sélectivité interspécifique, due au comportement des espèces ciblées qui vivent souvent en bancs homogènes et n'ayant aucun impact sur les habitats marins[847]. »* En revanche, le sébaste démersal sera, pour sa part, capturé à l'aide *« de chaluts [848]».* Les chaluts sont une catégorie d'engin de pêche qui recouvre, entre autres, les chaluts pélagiques précités dont les avantages ont été mentionnés. Mais cette catégorie englobe aussi les chaluts de fonds, moins sélectifs et plus dangereux pour les habitats et pour les organismes posés sur le fond, et les chaluts à perche qui sont pour leur part faiblement sélectifs, et dont l'impact

[844] Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 16 nov. 2015, *op. cit.*, article 3§1.
[845] Selon les définitions du règlement (UE) n°1380/2013 les "mesures techniques" sont « des mesures visant à réglementer la composition des captures par espèce et par taille, ainsi qu'à réguler les incidences des activités de pêche sur les composantes des écosystèmes, en instaurant des conditions pour l'utilisation et la structure des engins de pêche et des restrictions d'accès aux zones de pêche », Règlement (UE) n°1380/2013, *op. cit.*, article 4§1 pt. 20.
[846] L'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer, établissement public à caractère industriel et commercial.
[847] https://wwz.ifremer.fr/peche/Le-monde-de-la-peche/La-peche/comment/Les-engins/Chalut-pelagique (consulté le 8 août 2019)
[848] *Ibid.*

sur les fonds et les habitats est très fort[849]. Or, les sébastes démersales, espèce vivant sur ou à proximité des fonds, ne peuvent être pêchés que par des chaluts de fond ou à perche. L'accord aurait pu être plus précis et requérir l'utilisation des chaluts de fond dont l'impact négatif sur les espèces et les habitats, quoiqu'avéré, est néanmoins moins fort que celui des chaluts à perche. D'autant plus que les espèces démersales sont réputées être des espèces plus fragiles que les pélagiques[850]. Cette imprécision risque donc de porter atteinte aux sébastes démersales, mais aussi à d'autres espèces et organismes présents dans ces fonds, et plus généralement aux écosystèmes de cette zone des eaux groenlandaises.

Par ailleurs, d'autres mesures techniques réglementent l'accès à certaines zones et les périodes de pêche en dehors desquelles il est interdit de capturer certaines espèces. Ce type de mesure permet notamment de respecter les périodes de reproduction.

L'apport le plus novateur du protocole 2015 tient à l'alignement de ses mesures sur la gestion des prises accessoires sur les dispositions idoines du dernier règlement de la PCP.

3. La gestion des prises accessoires et des rejets

Les prescriptions sur la gestion des prises accessoires, captures indésirées d'organismes vivants, sont cruciales pour évaluer l'ambition de conservation des ressources d'un accord de pêche. Alors que le précédent protocole de 2012 avec le Groenland définissait les prises accessoires comme *« la prise d'une espèce présentant un intérêt commercial autre que les espèces cibles du navire indiquées dans l'autorisation de pêche*[851] *»,* la définition du protocole de 2015 est beaucoup plus large. La nouvelle définition abandonne le critère de l'intérêt commercial et vise : *« toute capture d'organismes vivants »* non mentionnés comme espèce cible dans l'autorisation de pêche ou qui ne correspond pas aux exigences de tailles mentionnées[852]. En conséquence de quoi, une

[849] M. Drogou, M. Laurans, M. Fritsch et al., *Analyse de l'impact des engins de pêche sur les habitats et espèces listés dans les directives « habitats » et « oiseaux » (Natura 2000)*,Réponse à la saisine DPMA n°2008-1014, Ifremer, oct. 2008, 87 p., spéc. p. 7-16.

[850] D. Vernizeau, *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable,* A. Cudennec (dir), Thèse, droit, Université de Bretagne Occidentale, 2013, 416 p., spéc. p. 142.

[851] Décision (UE) n°2012/653 du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 16 juil. 2012, JOUE L 294 du 23 oct. 2012, p. 4-11, spéc. article 1§6.

[852] Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 16 nov. 2015, *op. cit.*, article 3§5 pt. a.

espèce qui ne présente aucun intérêt commercial peut aujourd'hui être définie comme une prise accessoire.

Il va de soi que si la définition d'une prise accessoire diffère entre le protocole de 2012 et celui de 2015, il en ira de même pour les règles sur la gestion de ces prises. Néanmoins certaines similitudes persistent. Dans les deux protocoles, les prises accessoires sont limitées à un taux de 10% du quota du stock ciblé comme indiqué dans l'autorisation de pêche globale (possibilité de pêche fixée au préalable par l'accord)[853]. En revanche, dans l'hypothèse où un quota de l'UE pour un stock est déjà épuisé, là où le protocole de 2012 prévoyait que les prises accessoires supplémentaires étaient limitées à 5%, le protocole de 2015 choisit une approche par espèce et par période de pêche[854]. Les navires de l'UE doivent mettre en place des *« stratégies de pêche »* pour la gestion des captures accessoires de cabillaud, de flétan noir et de sébaste. Lors d'une sortie de pêche (limitation de la période de pêche), les navires qui ciblent par exemple le cabillaud ne peuvent pas capturer *« accessoirement »* de sébaste et de flétan noir représentant plus de 5% des captures de ces espèces[855]. Par ailleurs, le pourcentage maximal autorisé de ces captures est fixé dans l'autorisation de pêche. En cas de dépassement de cette quantité maximale, l'excédent pêché est imputé sur la quantité autorisée pour les autres espèces cibles avec un facteur multiplicateur de 3[856]. Les mesures sur les prises accessoires du protocole d'application de 2015 sont donc plus ciblées et contraignantes que les mesures antérieures. Il en découle une gestion plus pertinente et mieux adaptée à l'état réel des stocks.

Comme dans le dernier règlement de la PCP, le protocole de 2015 interdit de manière stricte tout *« rejet »*[857]. Cette pratique consiste à rejeter à la mer de captures indésirables en raison de leur taille, de leur espèce ou du dépassement du quota alloué pour l'espèce pêchée. En 2012, l'interdiction des rejets visait uniquement *« les captures prélevées sur les stocks halieutiques gérés à l'aide de limites de capture ou de limitations de l'effort*[858]*. »* C'est sans doute l'exemple le plus parlant d'un rapprochement, et d'une mise en cohérence, entre la dimension interne et externe de la PCP[859]. Cette mesure est une avancée non négligeable en termes de conservation des ressources des eaux arctiques du Groenland.

[853] A l'exclusion de la crevette nordique dont le taux de capture est limité à 5%. *Ibid.*
[854] *Ibid.*, article 3§5 pt. d.
[855] *Ibid.*
[856] *Ibid.*, article 3§5 pt g.
[857] *Ibid.*, article 3§5.
[858] Décision (UE) n°2012/653, *op. cit.*, article 1§6.
[859] L'exigence de cohérence entre les dimensions internes et externes de la PCP est inscrite à l'article 3 du règlement (UE) n°1380/2013, op.cit.

Cependant, aucune de ces mesures ne sera effective sans le concours de mesures de suivi et de contrôle de leur respect.

4. Les mesures de suivi et de contrôle

Les mesures de suivi et de contrôle sont décisives pour la bonne gestion de l'accord de pêche. De la même manière, ces deux outils, mesures de suivi et mesures de contrôle, interviennent à différents stades de la mise en œuvre de l'accord. Le suivi, le contrôle, et la surveillance de l'activité de la pêche au Groenland sont basés sur des règles très strictes et précises. Cette gestion passe, par exemple, par l'enregistrement et la déclaration des captures, l'entrée et la sortie de la zone de pêche, le débarquement et le transbordement, le système de surveillance des navires par satellite (VMS), l'inspection en mer et au port, et le programme d'observation qui implique l'embarquement d'observateurs à bord des navires. L'encadrement de l'activité de pêche dans sa *dimension « enregistrement et déclaration des captures »* a bénéficié, avec le dernier protocole, d'une modernisation eu égard au développement de nouveaux systèmes de communication[860]. Les navires de l'UE doivent progressivement se doter de l'ERS[861], système de communication électronique, pour déclarer leurs captures à l'autorité compétente du Groenland. En plus d'apporter une plus grande transparence à l'activité de pêche des navires de l'UE, ce nouveau système garantit une meilleure gouvernance de l'accord de pêche. Cet ensemble de mesures de programmation, suivi, contrôle et surveillance de l'activité de pêche constitue véritablement la colonne vertébrale de l'accord de pêche entre l'UE et le Groenland. Sans ces mesures, il serait impossible de garantir l'objectif de pêche durable que se sont fixé les parties.

Cet effort en faveur du développement d'une pêche responsable au Groenland s'exprime aussi dans la gestion de la contrepartie financière versée au PTOM au titre de l'accord de pêche. Cette contrepartie financière porte sur l'accès aux eaux du Groenland par les navires de l'UE, d'une part, et sur l'appui « *à l'instauration et au maintien d'une pêche responsable et à l'exploitation*

[860] Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 16 nov. 2015, *op. cit.*, annexe, chapitre IV, p. 12-18.
[861] *Ibid.*, p. 12.

durable des ressources halieutiques dans la ZEE groenlandaise[862]*. »* Si l'affectation de la contrepartie financière relative à l'accès aux eaux du Groenland relève de la compétence exclusive du Groenland, celle relative à l'appui sectoriel pour la promotion d'une pêche durable au Groenland est déterminée et conditionnée *« par la réalisation d'objectifs »* définis par le Comité mixte[863]. À ce titre, le Comité mixte établit un programme sectoriel pluriannuel et les modalités d'application qui l'accompagnent, orientations annuelles et pluriannuelles, guident l'attribution de la contrepartie financière à certaines initiatives annuelles, ou encore à des objectifs annuels et pluriannuels pour *« pérenniser la pratique d'une pêche responsable et durable*[864] *».*

L'accord de base sur la pêche et son protocole d'application participent au développement de la pêche durable par le biais de dispositions applicables aux navires de l'UE et à la politique sectorielle de la pêche du Groenland. Cet accord et son protocole contribuent directement à préserver le milieu marin arctique des activités humaines qui s'y développent. En revanche, le partenariat liant ce territoire à l'UE concourt dans une moindre mesure à la préservation de l'environnement arctique. L'aide financière de l'UE en vue de promouvoir le développement durable au Groenland, et plus précisément au développement social de ce territoire, participe à renforcer l'influence stratégique de l'UE auprès de cet acteur arctique.

L'impact matériel des accords ou partenariats conclus avec la Russie, le Canada et le Groenland sur l'environnement arctique est difficile à évaluer avec exactitude. Comme les relations bilatérales conventionnelles entre ces Etats et l'Union ont en commun de ne pas viser directement la région arctique, il n'existe aucune évaluation de leur incidence sur cet environnement. C'est sur la base du seul support dont nous disposions, le contenu des accords, que nous pouvons émettre des suppositions relatives à leur impact éventuel sur l'environnement arctique.

Si les relations économiques entre l'UE et la Russie n'ont pas été suspendues, la crise en Ukraine les a considérablement ralenties. Nous ne disposons pas de données suffisantes pour infirmer ou confirmer leur impact sur l'environnement arctique. De la même manière, l'accord de libre-échange conclu avec le Canada est trop récent pour disposer de données permettant d'établir son impact réel sur l'environnement dans la région arctique. Au regard de l'intégration des

[862] Règlement (CE) n° 753/2007 du Conseil relatif à la conclusion d'un accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 28 juin 2007, *op. cit.*, article 7§1 pt. b.

[863] Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 16 nov. 2015, *op. cit.*, article 4§6.

[864] Règlement (CE) n° 753/2007 du Conseil relatif à la conclusion d'un accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part du 28 juin 2007, *op. cit.*, article 5§2 pt. b.

exigences environnementales dans l'accord, et de l'évaluation des impacts dont il fit l'objet avant sa signature, on peut supposer que l'accord aura certaines incidences sur cet environnement. On ne peut toutefois établir avec exactitude le degré de ces incidences. Contrairement aux deux autres accords sus-mentionnés qui n'envisagent pas directement l'Arctique, l'accord et le partenariat conclus avec le Groenland encadrent certaines activités menées dans cet espace. Pour l'heure, seuls l'accord de pêche et son protocole participent à protéger directement le milieu marin arctique des activités qui s'y déroulent. Le partenariat qui les unit contribue pour sa part au développement social du PTOM. Cette situation pourrait à l'avenir évoluer si le Groenland et l'Union européenne venait à développer leur coopération sur les matières premières. Le développement de telles activités serait de nature à exercer une pression importante sur l'environnement arctique, et devrait être dument encadrées.

La place conférée à l'environnement, ainsi que la proximité des dispositions intégrant des exigences environnementales avec le droit et les principes de l'Union européenne dans les accords liant l'Union européenne à la Russie, au Canada et au Groenland, renseigne sur la capacité de l'Union européenne à influencer ses partenaires extérieurs, et à faire valoir ses intérêts. Dans ses relations avec le Groenland, l'Union européenne dispose à la fois de la possibilité de poursuivre ses intérêts, qu'ils soient environnementaux, économiques, mais également de les défendre. Les aides financières sur lesquelles sont basés le partenariat sur le développement durable, et l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche, place le PTOM et l'UE dans une situation asymétrique. Dans ce contexte, l'Union européenne aura plus de facilité à imposer sa norme, en intégrant aux accords des exigences environnementales conforme à son droit. En revanche, le Canada et l'Union européenne entretiennent des rapports de nature symétrique. L'Union européenne ne pourra pas imposer avec autant d'aisance sa norme, et faire valoir ses divers intérêts. En fonction des exigences du partenaire, et de ce qu'il est prêt à accepter ou offrir pour signer un accord avec l'Union européenne, cette dernière procédera à une mise en balance de ses intérêts environnementaux, sociaux, et économiques. Dans cette mise en balance, l'Union européenne aura tendance à privilégier ses intérêts économiques et stratégiques.

Globalement, les effets matériels de l'action unilatérale et bilatérale sur l'Arctique varient au gré des domaines et des acteurs impliqués. Cet impact matériel est plus aisément identifiable pour les actes décidés unilatéralement que pour les actes négociés entre l'Union européenne et un Etat

tiers arctique, sauf dans le cas de la Norvège et l'Islande qui en vertu de l'accord sur l'Espace Economique Européen, incorpore puis transpose une partie de la législation de l'Union européenne. Les effets matériels sur l'Arctique de cet accord sont inextricablement liés aux effets des actes unilatéraux de l'Union européenne qui y ont été incorporé. On a pu constater que l'action unilatérale démontrait d'un intérêt certain pour la question environnementale. Le bilan de son impact matériel sur l'environnement arctique est en cela plutôt positif. En revanche, cette action protège insuffisamment les droits des populations autochtones, voire une partie de sa législation a pu avoir des effets négatifs sur le niveau et le mode de vie de certains de ces peuples. En dehors du cas particulier du Groenland, l'impact matériel sur l'environnement des relations bilatérales entre l'Union européenne, la Russie et le Canada reste incertain.

En toute logique, la manifestation de l'influence stratégique de l'Union dans la région découlant de l'action bilatérale ou unilatérale ne sera pas non plus identique. Dans le cadre de l'action unilatérale, l'influence stratégique de l'Union européenne en Arctique est directement connectée au bilan de l'impact matériel de la législation de l'Union dans la région. De manière schématique, plus l'impact matériel sera positif, plus l'Union gagnera en influence. L'influence gagnée favorise, de manière globale, la légitimité de l'Union européenne à agir, et indirectement renforce la crédibilité de sa participation en Arctique. Dans le cadre de l'action bilatérale, l'influence de l'Union européenne est liée à la qualité et l'intensité des liens entretenus avec l'Etat tiers Arctique, et à l'image qu'elle renvoie en tant que partenaire. L'impact matériel des relations conventionnelles sur l'Arctique n'a finalement que peu d'incidence sur l'influence stratégique de l'Union dans la région, pour la simple raison que ces relations conventionnelles sont le produit d'un accord commun.

Le véritable point commun entre l'action unilatérale et bilatérale est d'avoir un impact accidentel sur l'Arctique, car aucune de ces actions n'envisagent directement cette région. En d'autres termes, leurs effets éventuels dans la région n'ont pas été programmés en amont. L'action bilatérale avec le Groenland est la seule exception. Comme nous l'a démontré l'analyse de l'accord de pêche, et dans une moindre mesure le partenariat qui lie le PTOM à l'Union, l'impact matériel de leurs relations sur l'Arctique est intentionnel. Si ces relations participent à renforcer la légitimité de l'Union européenne de manière générale, leur contribution à la légitimité de l'action de l'Union dans la région arctique ne sera qu'indirecte. En effet, la dimension sectorielle de leurs relations n'amène pas, pour le moment, les deux acteurs à coopérer sur des questions d'envergure régionale, quand bien même le partenariat envisage cette possibilité. Force est de conclure que l'action unilatérale et bilatérale de l'Union européenne en Arctique ne participe que de manière limitée à

l'influence stratégique de l'Union dans la région. Le reste de l'action de l'Union européenne en Arctique est cependant appuyé par certains facteurs qui vont contribuer à renforcer son influence stratégique en Arctique.

PARTIE II LES FACTEURS D'INFLUENCE STRATEGIQUE DE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE EN ARCTIQUE

Afin d'être considérée comme un acteur arctique, l'Union européenne doit démontrer qu'elle est capable de participer et/ou d'orienter les décisions prises dans l'espace régional visé. Cette influence stratégique de l'action de l'UE en Arctique repose principalement sur deux facteurs : la dimension régionale et la dimension globale.

La dimension régionale englobe l'ensemble de son action ayant pour objet spécifique la région Arctique. L'approche qu'elle adopte, en l'espèce, est intentionnelle et se traduit par un impact matériel nécessairement plus élevé. Il est, somme toute, logique que son action ayant pour objet la région Arctique produise davantage d'effets sur cette dernière. Ce niveau d'action autorise l'UE à faire la démonstration de la valeur ajoutée de sa démarche. En outre, la dimension régionale de son action va permettre à l'UE d'acquérir une plus grande visibilité sur la scène politique arctique. Sur le plan stratégique, la visibilité de son action est importante, car elle permet à l'UE d'être identifiée par ses partenaires comme un acteur impliqué **(titre 1).** Or, l'empreinte régionale de son action ne peut, à elle seule, garantir une pleine légitimité à l'UE dans la région Arctique. Encore faut-il que son action multidimensionnelle à l'égard de la région soit porteuse d'une cohérence d'ensemble. En l'occurrence, l'Union européenne a entrepris de fixer un cadre à l'ensemble de son action susceptible d'impacter l'Arctique, à tous les niveaux (unilatéral, bilatéral, multilatéral). Ce cadre est porté par la politique arctique intégrée de l'Union européenne en Arctique. Il combine à la fois la dimension régionale et la dimension globale afin que son action bénéficie d'une véritable direction politique **(titre 2).**

TITRE I LA DIMENSION REGIONALE COMME FACTEUR D'INFLUENCE

De nombreuses actions multilatérales ont un impact non négligeable sur l'Arctique et plus particulièrement sur son environnement. Ces actions peuvent être de type universel ou régional. Malgré la présence de l'Union dans les enceintes universelles, et l'influence qu'elle exerce sur le droit conventionnel qui y est développé, son action dans ce cadre ne lui apporte qu'une influence stratégique indirecte en Arctique. À cet égard, le niveau régional est plus adapté pour répondre de manière adéquate, et efficace, aux défis d'une zone particulière. Dès lors, la participation de l'Union européenne aux différentes formes de coopération régionales de l'Arctique lui offrira une plus grande visibilité sur la scène régionale. Elle pourra y faire la démonstration de ses compétences et contribuer, par son expertise, au travail des différentes structures. Mais son action coïncidera, très souvent, avec la seule place que les États proprement arctiques définiront pour elle. L'importance de cette place variera en fonction de la proximité de l'espace visé **(chapitre 1).**

La manière pour l'Union européenne de recouvrer une certaine liberté d'action est d'instaurer sa propre action régionale. De manière pragmatique, elle va organiser l'espace qui l'environne, y mener des actions ciblées et, par là même, contribuer à relever les défis de la région **(chapitre 2).**

CHAPITRE 1 LA PARTICIPATION NOTABLE DE L'UNION EUROPEENNE A L'ACTION MULTILATERALE AYANT UN IMPACT SUR L'ARCTIQUE

Dans le cadre de ses relations avec les États tiers, l'Union européenne doit favoriser *« les solutions multilatérales aux problèmes communs*[865] *».* Il faut donc prêter une attention toute particulière à l'action multilatérale de l'Union européenne en Arctique. Une action est multilatérale dès lors qu'elle met en relation plus de deux acteurs. Cette relation engendre une coopération multilatérale de type soit universelle – la coopération est ouverte à tous les acteurs intéressés – soit régionale – la coopération est circonscrite à une région du monde.

Il convient également de faire la distinction entre les instruments conventionnels dont l'objet principal est de réglementer, des instruments dont l'objectif est d'organiser la coopération des acteurs participants. En général, lorsqu'elle prend corps dans une convention internationale, l'action universelle a pour but principal de réglementer un secteur particulier. Même si toute référence à l'organisation d'une coopération n'y est, pour autant, pas exclue. La coopération régionale est, pour sa part, davantage sous-tendue par une nécessité d'organiser une coopération afin de pouvoir gérer au mieux les problèmes communs à l'espace que l'on partage.

En Arctique, l'Union européenne participe aussi bien à la coopération multilatérale universelle, susceptible d'impacter la région **(section 1),** qu'à la coopération multilatérale régionale, plus spécifique **(section 2).** En raison de la diversité de ces contextes de coopération, les manifestations et les modalités d'influence de l'UE seront très variables. On cherchera donc à isoler les éléments qui favorisent son influence.

[865] Article 21§1 TUE.

SECTION 1 L'ACTION MULTILATERALE UNIVERSELLE DE L'UNION EUROPEENNE ET SON INFLUENCE SUR L'ARCTIQUE

Un important canevas d'accords multilatéraux s'applique à l'Arctique, mais seuls les accords qui sont susceptibles de protéger l'environnement arctique seront ici envisagés. Conformément à ses objectifs dans ce domaine, l'Union doit *« contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement*[866] *».* Dans cette optique, l'Union européenne mène une activité multilatérale universelle intense.

Or, envisager l'influence sur l'Arctique de l'action de l'UE en la matière repose sur une analyse en deux temps. Il s'agit dans un premier temps de quantifier l'influence de l'UE dans le contexte de l'action universelle intéressant l'Arctique et dans un second temps de traduire ses éventuelles retombées stratégiques dans la région.

Cette analyse est menée d'une part dans le cadre de l'activité conventionnelle universelle susceptible d'avoir un impact sur l'environnement arctique **(§1)** et d'autre part dans le cadre de l'activité conventionnelle universelle en matière de transport maritime ayant un impact direct sur l'Arctique **(§2).**

Chacun de ces cadres participe, à des degrés divers, à la protection de l'environnement arctique. Cependant, le cadre de l'activité conventionnelle universelle en matière de transport maritime se focalise sur la récente adoption par l'Organisation maritime internationale d'un Recueil de règles obligatoires applicables aux navires exploités dans les eaux polaires. Contrairement aux autres cadres universels, ce dernier est d'application régionale. Cette différence offre l'opportunité d'évaluer le poids du facteur régional dans la recherche d'influence de l'UE dans la région.

[866] Article 21§ 2 pt. f TUE.

§1 L'INFLUENCE DISCRETE DE L'UNION EUROPEENNE SUR L'ACTIVITE CONVENTIONNELLE UNIVERSELLE PARTICIPANT A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE

Un large panel de conventions environnementales d'une portée universelle trouve à s'appliquer à la région arctique. Du fait de sa nature non étatique, l'influence qu'exerce l'UE sur cette activité conventionnelle demeure modeste **(A).** Les négociations en cours d'une Convention sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale sont l'occasion d'appréhender l'investissement et l'influence de l'UE sur cette activité conventionnelle susceptibles de produire des effets sur l'Arctique **(B).**

A. L'influence modeste de l'Union européenne sur le droit universel en matière environnementale ayant un impact sur l'Arctique

De manière non exhaustive, les principales conventions universelles de nature environnementale, ou ayant pour but de protéger l'environnement, dont le champ d'application couvre l'Arctique sont :

- Pour les conventions faisant partie du système des conventions et accords de l'ONU : la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques[867], la Convention sur la diversité biologique[868], la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants[869].
- Pour les conventions hors système des Nations-Unies : la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction[870], la Convention Ramsar sur la protection des zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau[871]

[867] Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques signée à New York, aux Etats-Unis, le 9 mai 1992, entrée en vigueur le 21 mars 1994, Rec. des traités, vol. 1771, n°A-30822, p. 107.
[868] Convention sur la diversité biologique signée à Rio de Janeiro, au Brésil, le 5 juin 1992, entrée en vigueur le 29 déc. 1993, Rec. des traités, vol. 1760, n°I-30619, p. 79.
[869] Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants signée à Stockholm, en Suède, le 22 mai 2001, entrée en vigueur le 17 mai 2004, Rec. des traités, vol. 2256, n° I-40214, p. 119.
[870] Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction signée à Washington, aux Etats-Unis, le 3 mars 1973, entrée en vigueur le 1 juil. 1975.
[871] Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau signée à Ramsar, en Iran, le 2 fév. 1971, entrée en vigueur le 21 déc. 1975.

- Pour les conventions conclues dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI) : la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL)[872], la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)[873] et la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets et son protocole[874].

Hormis les conventions de l'OMI, l'UE est partie à toutes les autres conventions[875]. Comme le souligne Mathias Forteau *« la question de l'impact que la construction européenne a pu exercer sur le droit international est restée quant à elle très largement ignorée [876]»*. Toujours selon cet auteur, l'étude du *« degré d'influence exercé par le droit de l'UE sur le développement du droit international général[877] »* est parsemée d'obstacles tant sur *« le plan de la méthode [878]»* que sur le fond. La difficulté à quantifier l'influence de l'UE, et notamment de son droit, sur le droit international de l'environnement est davantage prégnante lorsqu'il est question de coopération universelle. Comme cette dernière prend corps dans un *« cadre élargi[879] »,* les pistes d'identification de l'influence de l'UE sont d'autant plus brouillées.

Loïc Azoulai a tenté d'isoler les moyens d'influence dont dispose l'UE pour peser sur le droit international universel. Il introduit son propos en soulignant les difficultés à mettre en place une coopération universelle du fait de la diversité des acteurs susceptibles de prendre part au processus conventionnel[880]. Il constate qu'en comparaison des ressources à disposition d'un acteur international pour agir au niveau régional, les moyens pour l'UE d'influer sur le droit international

---

[872] Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), adoptée le 2 nov. 1973 (Convention), 1978 (Protocole de 1978), 1997 (Protocole – Annexe IV), entrée en vigueur le 2 oct. 1983 (Annexe I et II).
[873] Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), adoptée le 1er nov. 1974, entrée en vigueur le 25 mai 1980.
[874] Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets signé à Londres, au Royaume-Uni, le 3 nov. 1972, entrée en vigueur le 30 août 1975. Protocole à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets signé à Londres, au Royaume-Uni, le 7 nov. 1996, entrée en vigueur le 24 mars 2006.
[875] Selon l'article 4 de la Convention portant création de l'Organisation maritime internationale, seuls les États peuvent devenir membre de cette organisation. V° Convention portant création de l'Organisation maritime internationale signée à Genève, en Suisse, le 6 mars 1946, entrée en vigueur le 17 mars 1956, Rec. des traités, vol. 289, n° I-4214, p. 3.
[876] M. Forteau, *La construction de l'Union européenne au développement du droit international général. Les limites du particularisme ?*, in J-S. Bergé, M. Forteau (dir.), *Chronique : Les interactions du droit international et européen - Contribution de l'Union européenne au développement du droit international général. Combinaison et hiérarchisation du droit national européen*, Journal du droit international, n°3, 2010, p. 887-910, spéc. p. 888.
[877] *Ibid.*, p. 889.
[878] *Ibid.*
[879] Traduction par nos soins. L'auteur parle d' « enlarged framework », V° L. Azoulai, *The acquis of the EU and International Organisations*, European law journal, vol. 11, n°2, Mars 2005, p. 196-231, spéc. p. 203.
[880] *Ibid.*

universel de l'environnement sont plus restreints. Privé de certains moyens de pression, l'acteur international cherchant à influencer le droit international universel s'efforcera donc de convaincre les autres acteurs de la plus-value de ses propositions. Dans cet esprit, l'Union européenne présente sa culture juridique comme un modèle à suivre, en particulier dans le domaine du droit de l'environnement. Loïc Azoulai parle de *« dissémination de la culture juridique de l'UE*[881] *».*

Selon cet auteur, la dissémination de la culture juridique de l'UE dans le cadre de la coopération universelle se fera à titre principal de manière informelle, et s'exercera de deux manières différentes. Une telle dissémination pourra par exemple s'effectuer par l'entremise des *« comités d'experts ou des conseils scientifiques institués par une convention multilatérale*[882]*»* auxquels sont parties les États membres de l'UE ou l'UE. La présence d'Européens, dans ces comités, permettrait d'imposer un *« certain style de réglementation*[883] *»,* car *« les traditions culturelles et les jugements de valeur ont un effet important sur les méthodologies scientifiques*[884]*. »* L'intériorisation par les scientifiques des principes juridiques issus de leur tradition culturelle fait d'eux un rouage important de ce qui est aujourd'hui appelé la *« diplomatie scientifique*[885] *».* D'autre part, cette dissémination peut aussi passer par la réception par l'UE de certains concepts de *« soft law »,* tels que les principes de précaution, de bonne gouvernance ou de développement durable, qui acquièrent *« la position de principes du droit* [886]*»* au sein de l'ordre juridique européen. Ce *« rôle de laboratoire juridique*[887] *»* joué par l'UE est voué à se transformer à l'externe en *« rôle de contamination* [888]*»* de la pratique juridique internationale par la pratique juridique européenne. Comme cela a pu être souligné précédemment, le leadership de l'UE dans certains domaines du droit de l'environnement s'imposerait sur la scène internationale permettant à l'UE d'être considérée comme *« un moteur »* en la matière[889]. Ces éléments permettent de comprendre la manière dont l'UE a pu, et à l'avenir pourra, influencer le droit international universel susceptible d'être applicable à l'Arctique.

---

[881] *Ibid.*
[882] *Ibid.*, p. 204.
[883] *Ibid.*, p. 205.
[884] *Ibid.*
[885] À ce propos, V° J. Babin, *Diplomatie scientifique et engagement du Japon dans l'Arctique. L'exemple du Conseil de l'Arctique*, Relations internationales, n°178, fév. 2019, p. 119-133.
[886] *Ibid.*
[887] *Ibid.*
[888] Loïc Azoulai parle d' *« enlarged framework »,* L. Azoulai, *The acquis of the EU and International Organisations*, European law journal, *op. cit.*, p. 206.
[889] Nous avons déjà constaté le leadership de l'UE sur les questions relatives à la lutte contre le changement climatique. V° supra ; L. Azoulai, *The acquis of the EU and International Organisations*, European law journal, *op. cit.*, p. 206.

Malgré les difficultés pour quantifier cette influence de l'UE sur le droit international universel, on tâchera d'en isoler les indices au travers de l'examen du processus en cours d'élaboration d'une convention multilatérale universelle relative à la conservation et à l'exploitation durable des zones situées au-delà des juridictions nationales. Car si elle est adoptée, cette convention aura, très certainement, des effets sur l'Arctique.

B. L'éventuelle influence de l'Union européenne lors du processus inachevé d'élaboration d'une Convention relative à la conservation et à l'utilisation durable des zones situées au-delà des juridictions nationales

Le rapport d'évaluation du groupe de travail sur la protection de la faune et de la flore arctiques (CAFF) du Conseil de l'Arctique de 2013 fait le constat d'une dégradation continue de la biodiversité arctique notamment dans les zones situées au-delà des juridictions nationales[890]. Ces zones représentent en Arctique un espace d'1,8 million de km2, soit l'équivalent de 20% de la région. Même si plusieurs projets régionaux émanant du CAFF et du groupe de travail sur la protection de l'environnement marin arctique du Conseil de l'Arctique (PAME) ont essayé de mettre sur place un réseau d'aires marines protégées dans la région, aucun n'a véritablement été suivi d'actions remarquables[891]. Aujourd'hui, les zones situées au-delà des juridictions nationales de l'Arctique restent sans protection de ce type. L'instrument actuellement négocié auprès des Nations-Unies, le projet de Convention relative à la conservation et à l'exploitation durable des zones situées au-delà des juridictions nationales, pourrait se révéler crucial pour la protection de l'environnement arctique. À cet égard, la Commission européenne dans sa communication de 2016 relative à la gouvernance internationale des océans propose comme objectif *« de continuer à s'engager au développement d'un instrument juridiquement contraignant dans le cadre de la CNUDM [Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer] relative à la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale*[892]*. »*

[890] Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), *Arctic Biodiversity Assessment: Report for Policy Makers, CAFF*, Akureyri, Iceland, 2013, 28 p., spéc. p.21.
[891] De plus, ces projets visaient spécifiquement la mise en place d'un réseau d'aires marines protégées dans la limite des zones économiques exclusives (ZEE) des États riverains de l'océan Arctique, V° K. Morris, K. Hossain, *Legal instruments for marine sanctuary in the High Arctic*, Laws, vol. 5, n°2, 15 mai 2016, 15 p., spéc. p. 6.
[892] Communication conjointe de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Gouvernance internationale des océans, Un programme pour l'avenir de nos océans, JOIN (2016) 49, 10 nov. 2016, 21 p., spéc. p.7.

L'instrument auquel fait référence la Commission fut pour la première fois envisagé en 2004 dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies[893] qui prévoyait la mise sur pied d'un groupe de travail spécial officieux chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation de la biodiversité marine des zones situées au-delà des espaces sous juridiction nationale. Les travaux menés par ce groupe ont finalement conduit l'Assemblée générale à adopter en 2015 une résolution qui marque le début des travaux visant à élaborer un instrument juridiquement contraignant sur la question de la biodiversité dans ces zones spécifiques[894]. À cette fin, un Comité préparatoire[895] chargé de présenter à l'Assemblée générale des *« recommandations de fond sur les éléments »* d'un tel projet d'accord fut créé[896]. Ce Comité fut ouvert à tous les États membres des Nations-Unies ainsi qu'aux membres des institutions spécialisées et aux parties à la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer (CNUDM)[897]. En tant que partie à la CNUDM, l'Union européenne a donc eu le droit de participer au processus impulsé par le Comité préparatoire[898]. Les membres du Comité avaient pour mission de trouver sur le fond un consensus sur les questions retenues par l'Assemblée générale, à savoir : les ressources génétiques marines, les outils de gestion par zone (y compris les aires marines protégées), les études d'impact et le transfert de techniques marines et le renforcement des capacités[899]. Le Comité a rendu en juillet 2017 son rapport contenant dans une première section les éléments du texte sur lesquels un consensus a été trouvé et dans une seconde section les éléments réclamant *« davantage de discussions*[900]*. »* L'Assemblée générale des Nations-Unies convoqua finalement en 2017 une conférence

[893] Cette résolution invitait par ailleurs les États et les organisations internationales à prendre des mesures d'urgence destinées à lutter contre les menaces les plus directes et imminentes auxquelles fait face la biodiversité de ces espaces. V° Résolution 59/24 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, Les océans et le droit de la mer, 17 nov. 2004, A/RES/59/24.

[894] Résolution 69/292 de l'Assemblée générale des Nations-Unies sur l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, 19 juin 2015, A/RES/69/292.

[895] Ce comité préparatoire est ouvert à tous les États membres des Nations Unies ainsi qu'aux membres des institutions spécialisées et aux parties à la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer.

[896] Ce Comité devra lui faire un rapport sur l'état d'avancement de leurs travaux avant la fin 2017.

[897] Résolution 69/292 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, *op. cit.*, §1, pt. j.

[898] Décision (UE) n°2016/255 du Conseil autorisant l'ouverture de négociations, au nom de l'Union européenne, sur les éléments d'un projet de texte concernant l'élaboration, dans le cadre de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale du 22 mars 2016, JOUE L 79 du 30 mars 2016, p. 32-33.

[899] Résolution 66/231 de l'Assemblée générale des Nations-Unies sur les océans et le droit de la mer, 24 déc. 2011, A/RES/66/231.

[900] Rapport du Comité préparatoire créé par la résolution 69/292 de l'Assemblée générale, intitulée « Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale », 31 juil. 2017, A/AC.287/2017/PC.4/2, 22 p., spéc. p. 20.

intergouvernementale chargée d'élaborer le texte d'un accord contraignant relatif à la conservation et à l'exploitation durable des zones situées au-delà des juridictions nationales. Ce texte doit s'appuyer sur les recommandations formulées par le comité préparatoire dans son rapport et être négocié dans le cadre plus général de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer. Certains de ces thèmes, et en particulier celui lié aux outils de gestion, sont d'une importance majeure pour la protection de l'Arctique. Dans l'optique d'évaluer l'influence de l'UE dans l'élaboration de cet instrument, il peut être intéressant de s'attarder sur les réunions du comité préparatoire chargé de faire des recommandations sur le texte de la future convention.

Sans rentrer dans le détail des débats et échanges des différentes réunions, on peut relever certains grands traits de l'influence européenne dans l'élaboration de l'instrument juridique qui nous intéresse. Ainsi, on se bornera simplement à quelques remarques sur la forme et le fond revêtu par l'intervention de l'UE. S'agissant de la forme, il faut commencer par préciser que lors des réunions du comité préparatoire, l'UE dispose d'une force institutionnelle conséquente, car elle s'exprime conjointement avec ses États membres. Comme on peut le voir dans la décision de l'UE autorisant les négociations par la Commission, l'objet desdites négociations relève aussi bien de la compétence de l'UE que de celle des États membres. Ainsi, une coopération étroite entre ces acteurs est incitée « en vue d'assurer l'unité de la représentation internationale de l'Union et de ses États membres ». La convention, si elle doit être conclue, sera donc un accord mixte auquel l'UE et ses États membres seront parties dans la limite de leurs compétences respectives[901].

De plus, la fréquence des interventions de l'UE est élevée répondant de fait à l'objectif d'un engagement actif de l'UE dans les négociations[902]. Par ailleurs, il peut être intéressant de se pencher sur le vocabulaire employé par la délégation européenne. On note ainsi la récurrence des termes *« pragmatisme », « concret(e) »* et *« tangible »* qui accompagnent les différentes propositions de l'UE relatives aux thèmes sélectionnés par le comité[903]. Ceci peut être perçu comme un indice

[901] A. Cudennec, *L'Union européenne, acteur de la gestion durable des océans*, Revue juridique de l'environnement, vol. 44, fév. 2019, p. 255-274, spéc. p. 265.
[902] V° les comptes-rendus de séances publiés par l'Institut international de développement durable. V° Doc. IIDD, Compte-rendu de la première session du Comité préparatoire sur la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale : 28 mars – 8 avril 2016, Bulletin des négociations de la terre, vol. 25, n° 106, 11 avr. 2016, http://www.iisd.ca/oceans/bbnj/prepcom1/ (consulté le 22 août 2019) ; Doc. IIDD, Compte-rendu de la deuxième session du Comité préparatoire sur la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale : 26 août- 9 septembre mars 2016, Bulletin des négociations de la terre, vol. 25, n° 118, 12 sept. 2016, http://enb.iisd.org/vol25/enb25118f.html (consulté le 22 août 2019).
[903] Written submission of the EU and its Member States, Development of an international legally-binding instrument under the UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ process), 25 juil. 2016, 9 p. ; Written submission of the EU and its Member States, Area based

quant à la forme de l'instrument négocié souhaitée par l'UE. Il semblerait en effet que l'UE soit plutôt favorable à l'adoption d'un instrument établissant des procédures précises et techniques nécessaires à une mise en œuvre opérationnelle d'un cadre de conservation de l'environnement de la haute mer dans les meilleurs délais.

Cette parenthèse quant à la forme des interventions de l'UE est un pont logique vers leur fond. Le degré de précision souhaité pour cet instrument est cohérent avec les propositions sur le fond de l'UE. L'expertise de l'UE est particulièrement reconnue en ce qui concerne les outils de gestion tels que les aires marines protégées (AMP) et les études d'impact[904]. Pour l'UE et ses États membres, la création d'AMP en haute mer serait l'une des *« plus-values clés »* de l'accord négocié[905]. Dans l'optique de la conservation et de la protection des écosystèmes des futures AMP, les activités susceptibles de leur porter atteinte devraient être gérées[906]. À cet égard, on retrouve dans la position commune de l'UE et de ses États membres un rappel des grands principes juridiques du droit de l'environnement. La délégation européenne y propose que l'identification, la création et la gestion des AMP reposent sur le principe de précaution, sur l'approche écosystémique et sur les meilleures données scientifiques disponibles[907]. Forte d'une solide expérience en matière de conservation de la biodiversité et notamment de création d'aires marines protégées, l'UE est en mesure d'avancer des propositions très techniques qui laissent transparaître une évidente expérience pratique. Ceci peut s'expliquer par les recommandations proposées par la Commission européenne dans le but d'orienter les positions qui seront développées par l'UE lors de ces réunions. L'une de ses recommandations est de veiller à ce que l'objet des négociations soit cohérent *« avec les règles et politiques mises en place par l'Union dans les domaines immédiatement couverts par le futur instrument[908] ».* Aussi, dans sa position commune, l'Union et les États membres vont jusqu'à inviter à prendre comme modèle sa propre législation et notamment celle qui a permis la mise en place du

management tools, including MPA's, 14 déc. 2016, 7 p. ; Written submission of the EU and its Member States, Cross-cutting issues, 5 déc. 2016, 5 p. ; Written submission of the EU and its Member States, Environmental impact assessments, 15 fév. 2017, 7 p. ; Written submission of the EU and its Member States, Capacity-building and transfer of marine technology, 31 janv. 2017, 5 p.

[904] V° A. Cudennec, *L'Union européenne, acteur de la gestion durable des océans*, Revue juridique de l'environnement, *op. cit.*, p. 266.

[905] Written submission of the EU and its Member States, 25 juil. 2016, *op. cit.* p. 3.

[906] *Ibid.*

[907] *Ibid.*

[908] Communication de la Commission européenne au Conseil de l'Union européenne, Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations sur un projet de texte concernant l'élaboration, dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale, COM (2015) 551, 30 oct. 2015, 6 p., spéc. p. 2-3.

réseau Natura 2000[909]. Il est trop tôt pour déterminer l'impact qu'auront les propositions de la délégation européenne sur le futur instrument. Toujours est-il que l'on peut constater la promotion par l'UE de sa propre législation environnementale aux fins d'influencer le contenu d'une convention universelle.

Du reste, l'action de l'UE dans le cadre de l'élaboration de cette Convention est rattachée à son action relative à la politique arctique de l'UE. La dernière communication de la Commission européenne et de la Haute représentante[910] sur une politique arctique intégrée de l'UE propose d'encourager la création d'AMP en Arctique par le biais de son soutien à l'élaboration de l'instrument susvisé[911]. Elle est en cela soutenue à la fois par le Conseil et le Parlement européen. Toutefois, même si cet instrument universel est susceptible d'avoir à l'avenir des implications en Arctique, son caractère universel le dissocie de la région arctique. Autrement dit, l'action de l'UE dans ce domaine n'ajoute que peu de poids à son influence dans la région. La récente adoption d'un code polaire, réglementation de nature universelle, mais visant à la protection des régions polaires, pourrait assurer à l'action de l'UE une plus grande visibilité.

§2 L'INFLUENCE MODEREE DE L'UNION EUROPEENNE SUR L'ACTIVITE CONVENTIONNELLE UNIVERSELLE EN MATIERE DE TRANSPORT MARITIME AYANT UN IMPACT DIRECT SUR L'ARCTIQUE

La fonte de la banquise arctique ouvre la voie à de nouvelles routes maritimes : le passage du Nord-Ouest, le long de la côte nord-américaine, le passage du Nord-Est, qui suit le tracé des côtes norvégiennes, russes et américaines et la route centrale de l'océan arctique, encore non praticable, car située dans les eaux internationales de cet océan. À l'heure actuelle, seul le passage du Nord-Est est régulièrement utilisé en été. Il bénéficie à la fois d'un découpage des côtes plus net rendant les conditions de glace moins dangereuses que dans le passage du Nord-Ouest et d'infrastructures déjà disponibles[912]. L'intérêt de ces différentes routes varie selon le type de voyage projeté. La navigation trans-arctique, reliant l'océan Pacifique à l'océan Atlantique et vice versa, est

[909] Written submission of the EU and its Member States, op. cit, § 20, p. 4.
[910] La Haute représentante de l'Union européenne pour l'action extérieure et la politique de sécurité.
[911] Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Une politique arctique intégrée de l'Union européenne, JOIN (2016) 21, 27 avr. 2016, 19 p., spéc. p. 8.
[912] La Russie possède également la plus grande flotte mondiale de brise-glace à propulsion nucléaire, les seuls qui sont aujourd'hui suffisamment puissants pour pouvoir s'aventurer dans ses eaux et escorter en toute sécurité les navires transitant.

celle qui a bénéficié de la plus grande médiatisation du fait des importantes réductions de trajet qu'elle implique[913]. Pourtant l'épaisseur actuelle de la banquise la rend très difficile, dangereuse et extrêmement coûteuse[914]. La navigation interne, entre les ports de l'Arctique, et la navigation de destination vers l'Arctique et à partir de l'Arctique, sont les navigations les plus susceptibles de se développer à court terme[915].

L'Union européenne a un intérêt tout particulier à voir se développer le transport maritime en Arctique en raison de sa situation géographique, son territoire est situé à la porte de cet océan, et de sa position de principal destinataire des ressources extraites de cette région. Elle dispose en sus d'une compétence partagée dans ce domaine[916]. Mais le développement de cette activité comporte certains risques pour l'environnement arctique et l'Organisation maritime internationale s'est vue confier la mission de réglementer le trafic maritime dans ces eaux[917].

Un recueil de règles obligatoires applicables aux navires exploités dans les eaux polaires, réglementation impérative de nature universelle aussi appelée « code polaire », a été adopté par cette organisation[918] **(A).** En dépit de son appellation, le recueil n'est en réalité qu'un instrument partiellement contraignant qui souffre de surcroît d'insuffisances matérielles en matière de protection de l'environnement. Il convient donc d'envisager les moyens à disposition de l'UE pour pallier les faiblesses du code polaire **(B).**

[913] Le trajet maritime Rotterdam-Tokyo est long de 15900 km par le passage du Nord-Ouest, 14 100 km par le passage du Nord-Est, contre 21100 km par le canal de Suez et 23300 km par le canal de Panama.
[914] Pour l'heure la navigation dans les passages du Nord demeure une navigation dangereuse et coûteuse. Par exemple, les conditions météorologiques forcent les navires à devoir adopter un rythme de navigation plus lent. Ces derniers consomment de ce fait davantage de carburant et la durée de leur traversée reste aléatoire. Par ailleurs, les navires doivent être dotés de coques spéciales et faire appel aux services d'un brise-glace. V° F. Lassere, *Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ?*, Critique internationale, vol. 49, no. 4, 2010, p. 131-156.
[915] Arctic Council, PAME, Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report, 2009, 194 p.
[916] Article 4§2, pt. g TFUE.
[917] Le code polaire n'est pas la première initiative régionale de l'OMI car depuis 1999, l'OMI développe des subdivisions régionales en soutien à son action universelle, V° A. M. Smolinska, *Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme*, Cahier de droit international, Bruylant, 2014, 417 p., spéc. p. 158.
[918] OMI, Résolution MEPC 264 (68), Recueil international des règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires, 15 mai 2015.

A. Des normes universelles au service de la protection de régions à l'environnement singulièrement fragile.

Bien que contribuant à une amélioration de la sécurité et de la prévention de la pollution dans les zones polaires, le Code polaire souffre de certaines faiblesses. À savoir que nombre de ses prescriptions ne sont pas juridiquement contraignantes **(1)** et que certains risques d'atteinte à l'environnement n'ont pas été suffisamment pris en compte par le code **(2).**

1. Le développement d'un instrument partiellement contraignant : le code polaire

Le développement de la navigation maritime dans les pôles accroît les risques potentiels pour ces environnements à la fragilité particulière. Les rejets opérationnels et accidentels des navires, l'augmentation du bruit ou encore l'introduction d'espèces invasives lors des déballastages des eaux ne sont qu'un échantillon de ces dangers auxquels les pôles vont très vite être confrontés[919]. L'Organisation maritime internationale (OMI), institution spécialisée des Nations-Unies, en charge de la sécurité et de la sûreté de la navigation maritime et de la prévention de la pollution marine par les navires a développé dès 2009 des directives pour les navires exploités dans les eaux polaires[920]. Il fut proposé en parallèle de réfléchir au sein du comité de la sécurité maritime (MSC) et du comité pour la protection du milieu marin (MEPC) à l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant applicable aux navires exploités dans les eaux polaires[921]. Finalement, les membres de l'OMI s'accordèrent sur le fait que le code polaire serait un instrument juridique contraignant dont l'objectif serait de *« renforcer la sécurité de l'exploitation des navires et d'atténuer son impact sur les gens et l'environnement dans les eaux polaires, qui sont éloignées, vulnérables et peuvent être inhospitalières[922] »* et qui ne s'appliquerait pas dans un premier temps aux navires de pêche. Le Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires fut adopté en 2014 et il entra en vigueur le 1er janvier 2017[923].

---

[919] L'Arctic Marine Shipping Assessment de 2009 répertorie les différents risques pour l'environnement arctique selon une échelle de risque élevé à moins élevé. V° Arctic Council, PAME, Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report, *op. cit.*

[920] OMI. Résolution A 1024 (26), Directives pour les navires exploités dans les eaux polaires, 2 déc. 2009, 35 p.

[921] OMI, MSC 86/26, Rapport du comité de la sécurité maritime sur les travaux dans sa quatre-vingt-sixième session, 12 juin 2009, pt 23.32, §3, p. 127.

[922] OMI, Résolution MEPC 264 (68), Recueil international des règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires, 15 mai 2015, Introduction, pt. 1, p. 6.

[923] OMI, Résolution MSC 385 (94), Recueil international des règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires, 21 Nov. 2014 et la Résolution MEPC 264 (68), *op. cit.*

Ce Recueil se compose des mesures obligatoires concernant la sécurité (partie I-A) et la prévention de la pollution (partie II-A), ainsi que des dispositions ayant valeur de recommandation pour les deux parties (parties I-B et II-B). Ce nouvel instrument vient modifier et compléter la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) et la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL). Postérieurement à l'adoption du Recueil, la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille pour la sauvegarde de la vie en mer (STCW[924]) fut également amendée et ces changements sont entrés en vigueur le 1er janvier 2018[925]. Le code couvre un nombre très important de domaines. La première partie est relative à l'exploitation des navires dans ces eaux (structure du navire, compartimentage, étanchéité, propulsion, engins de sauvetage, qualification des équipages, radiocommunications). La seconde partie est dédiée aux mesures de prévention de la pollution par les hydrocarbures, les substances nuisibles transportées en mer par colis, les substances liquides nocives transportées en vrac, les eaux usées des navires et la pollution par les ordures. Les chapitres de la première partie sont construits selon le même schéma : objectif à atteindre, prescriptions fonctionnelles pour atteindre cet objectif et règles applicables pour satisfaire aux prescriptions fonctionnelles. Les chapitres de la seconde partie ne font qu'énoncer les règles applicables en la matière.

L'apparente exhaustivité des domaines réglementés par ce code ne doit pas occulter le fait que la moitié des règles ne sont que de simples recommandations, juridiquement non contraignantes. De plus, certains navires sont exclus du champ d'application du Recueil. Ainsi il est prévu que le code polaire ne s'appliquera dans un premier temps qu'aux navires certifiés au titre des conventions SOLAS.[926] Les navires de pêche, les navires militaires et les navires de charge d'une jauge brute inférieure à 500 tonneaux ne sont donc pas contraints à appliquer les règles du Recueil. En cela, le Recueil international des règles obligatoires pour les navires exploités dans les eaux polaires s'apparente davantage à un recueil partiellement contraignant. De plus, certains risques d'atteinte à l'environnement n'ont pas été pris en compte dans cet instrument.

[924] Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW) signée à Londres, au Royaume-Uni, le 7 juil. 1978, entrée en vigueur le 28 avril 1984.
[925] OMI, MSC 97, Londres, 21-25 nov. 2016.
[926] À l'heure actuelle, les navires sans moyens de propulsion mécanique, navires en bois de construction primitive, yachts de plaisance ne se livrant à aucun trafic commercial sont également exclus du champ d'application du Recueil, Règle 3 de la partie A du chapitre I de la Convention SOLAS 74. Il est néanmoins prévu que le champ d'application du code polaire soit dans le futur étendu aux navires de pêche et aux yachts de plaisance.

2. Les limites de la protection de l'environnement arctique par le code polaire

Comme le relèvent les auteurs Laurent Fedy et Olivier Faury, le code polaire souffre de certaines insuffisances en matière environnementale[927]. Tout d'abord, le contenu des deux parties du code est déséquilibré. La première partie sur la sécurité maritime compte 12 chapitres alors que la seconde sur la prévention de la pollution n'en compte que cinq[928]. Sur les cinq chapitres de la seconde partie, le chapitre sur les substances nuisibles transportées en colis ne dispose pas de contenu. De plus, les auteurs s'étonnent que la fragilité particulière du milieu marin arctique n'ait pas conduit l'OMI à désigner l'Arctique comme zone spéciale MARPOL[929] à l'instar de l'Antarctique ou tout du moins certaines parties de l'Arctique pourraient remplir les critères de zone maritime particulièrement vulnérable[930]. Ensuite, les eaux de ballast ne sont gouvernées que par de simples recommandations qui incitent à adopter en la matière des mesures de prévention. Il est également remarquable que les questions des épaves, de la prévention de la pollution atmosphérique par les navires, de l'impact des bruits d'origine anthropique ou encore des risques présentés par les plateformes pétrolières ou les brise-glaces ne soient pas du tout abordées dans le code polaire[931].

Enfin, le point qui a soulevé le plus de critiques concerne l'absence d'interdiction d'utilisation du fioul lourd par les navires naviguant dans les eaux polaires arctiques. Il est en effet surprenant que cet hydrocarbure soit interdit en Antarctique, mais pas en Arctique. Le fioul lourd est défini à la règle 43 du chapitre 9 de la convention MARPOL[932], on le distingue du diesel marin qui est un hydrocarbure plus léger. Le fioul lourd est un polluant extrêmement dangereux pour l'environnement et les travaux du groupe de travail du Conseil de l'Arctique, le PAME, sur les

---

[927] L. Fedi, O. Faury*, Les principaux enjeux et impacts du code polaire OMI*, Le droit maritime français, n°779, 14 avril 2016, 11p.

[928] *Ibid.*, p. 9-10.

[929] Les zones spéciales sont *« des zones maritimes qui, pour des raisons techniques liées à leur situation océanographique et écologique, ainsi qu'au caractère particulier de leur trafic maritime, appellent l'adoption de méthodes obligatoires particulières pour prévenir la pollution des mers ».* Convention MARPOL 73/78, Annexe I, chp.1, règle 1, pt. 11. Il existe des zones spéciales « hydrocarbures », « substances liquides nocives », « eaux usées », « ordures » et « prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires ». L'Antarctique est une zone spéciale MARPOL pour les hydrocarbures, les substances liquides nocives et les ordures.

[930] Une zone maritime particulièrement vulnérable est *« une zone qui, en raison de l'importance reconnue de ses caractéristiques écologiques, socio-économiques ou scientifiques et de son éventuelle vulnérabilité aux dommages causés par les activités des transports maritimes internationaux, devrait bénéficier d'une protection particulière, par le biais de mesures prises par l'OMI. »*, OMI, Résolution A.982(24), Directives révisées pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables, 1er déc.. 2005, p.3.

[931] L. Fedi, O, Faury, *Les principaux enjeux et impacts du code polaire OMI, op. cit.*, p. 9-10; A. Chircop, *The Arctic and ongoing polar shipping regulation*, The Journal of International Maritime Law, vol. 23, 2017, p. 321-323.

[932] On désigne par fioul lourd les produits suivants : Pétrole brut d'une densité supérieure à 900 kg/m³, à 15 °C, Hydrocarbures, autres que le pétrole brut, d'une densité supérieure à 900 kg/m³, à 15 °C ou d'une viscosité cinématique supérieure à 180 mm²/s, à 50 °C ; ou Bitume, goudron et leurs émulsions, Convention MARPOL 73/78, Annexe I, chp. 9, règle 43.

fiouls lourds ont conclu qu'un déversement de fioul lourd en Arctique aurait des conséquences plus sévères qu'un déversement de diesel marin[933]. Seulement, alors que l'on aurait pu s'attendre à ce qu'il émane du projet du PAME des recommandations concernant l'utilisation de fioul lourd par les navires naviguant dans les eaux arctiques, il n'en est rien. Ce point a néanmoins été abordé lors des discussions préparatoires du code polaire au sein du MEPC. Une délégation, composée de plusieurs organisations non gouvernementales de défense de l'environnement, soumis au Conseil MEPC une proposition visant à l'interdiction de l'utilisation ce type de fioul par les navires dans l'Arctique. La proposition fut rejetée au motif que le Conseil approuvait l'opinion émise par la majorité des délégations présentes qui jugeait *« prématuré de réglementer l'utilisation du fioul lourd par les navires opérant dans les eaux arctiques[934] ».* Aussi, seules des recommandations encourageant les navires à appliquer les dispositions de la règle 43 de l'annexe I de MARPOL dans les eaux arctiques furent adoptées[935]. Toutefois, de récents développements laissent penser que, dans un futur proche, l'utilisation du fioul lourd en Arctique puisse être également encadrée par des règles contraignantes[936].

Pour les autres domaines non réglementés ou uniquement régis par des recommandations, leur sort dépendra sûrement du *« bon vouloir des États du pavillon[937] .»* À cet égard, l'Union européenne a dès 2012 commencé à envisager son action en Arctique sous l'angle de sa propre responsabilité eu égard au développement économique durable de la région. La communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la sécurité extérieure relative à l'Arctique évoquait leurs *« graves inquiétudes »* pour la sécurité et l'environnement arctique face au développement de la navigation maritime. Il faut donc maintenant envisager les moyens dont dispose l'UE pour traduire cette responsabilité en action. L'action de l'UE en la matière pourrait contribuer à pallier les insuffisances du Recueil.

[933] Arctic Council, PAME, Arctic marine shipping assessment 2009 report, *op. cit.*
[934] OMI, MEPC 65/22, Rapport du Comité de la protection du milieu marin sur les travaux de la soixante-cinquième session, 24 mai 2013, §11.53, p. 79.
[935] V° M. Jacquot, *L'impact du développement du transport maritime sur l'environnement arctique*, Droit maritime français, juil-août 2019, p. 640-648.
[936] *Ibid.*
[937] L. Fedy, O. Faury, *Les principaux enjeux et impacts du code polaire OMI, op. cit.*, p. 8.

B. Les moyens à disposition de l'Union européenne pour pallier les insuffisances du code polaire

L'Union européenne entretient une relation particulière avec l'OMI. Alors même qu'elle n'est pas membre de cette organisation internationale, l'UE a développé au fil du temps des moyens pour influencer directement ou indirectement ses travaux **(1).** Eu égard au développement du recueil international de règles obligatoires pour les navires exploités dans les eaux polaires, il convient d'appréhender le rôle qu'elle a joué en amont puis en aval de son adoption **(2).**

1. L'influence indéniable de l'Union européenne sur l'Organisation maritime internationale

L'influence de l'UE auprès de l'OMI est double, elle représente à la fois un poids institutionnel **(a)** et une force normative non négligeable **(b).**

a. L'influence institutionnelle de l'Union européenne auprès de l'Organisation maritime internationale

Il est vrai que l'UE n'est pas membre de l'OMI[938], seule la Commission européenne dispose à l'heure actuelle d'un statut d'observateur[939] qui lui permet de prendre part aux négociations, mais sans exercer de droit de vote[940]. Mais ses États membres sont membres de l'OMI et ils représentent une part importante du tonnage mondial, surtout depuis l'adhésion de Chypre et de Malte. L'organe

[938] Conformément à la Convention portant création de l'Organisation maritime internationale, seuls des États peuvent prétendre au statut de membre de cette organisation. Article 4 de la Convention portant création de l'Organisation maritime internationale, *op. cit.*, p. 3.

[939] Accord entre le secrétariat de l'Organisation maritime internationale et la Commission européenne signé le 24 juin 1974.

[940] L'Union européenne cherche depuis le début des années 2000 à obtenir le statut de membre de l'OMI car elle estime que le statut d'observateur *« ne lui permet ni de s'exprimer au nom de la Communauté sur les matières relevant de la compétence exclusive de la Communauté, ni de faire valoir des décisions prises à l'échelon communautaire »*, V° Recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir et à conduire des négociations avec l'organisation maritime internationale (OMI) sur les conditions et les modalités de l'adhésion de la Communauté européenne, SEC (2002) 381, 9 avr. 2002, 58 p. Or, l'UE rencontre une certaine résistance du côté des États tiers et de ses États membres qui craignent de voir leur « position […] affaiblie ». V° H. Lefebvre-Chalain, *La stratégie normative de l'Organisation maritime internationale*, J. P. Beurier (dir.), Thèse, droit, Université de Nantes, 2010, 731 p., spéc. p. 303.

exécutif de l'OMI, le Conseil, est constitué de 40 États membres répartis comme suit : dix sont les États avec le plus grand intérêt à fournir des services de transport maritime international, dix sont les États avec le plus grand intérêt dans le commerce maritime international et 20 États qui ont un intérêt particulier dans le transport maritime ou la navigation et qui assurent la représentation dans toutes les grandes zones géographiques mondiales[941].

Cette composition du Conseil de l'OMI favorise l'Union qui compte parmi ses États membres de grandes puissances maritimes[942]. C'est le vote à la majorité qui s'impose dans tous les organes de l'OMI, chaque État dispose d'une voix, quel que soit la taille de sa flotte, l'importance de l'ouverture maritime de son territoire ou son intérêt dans la navigation internationale[943]. Cependant, la pratique à l'OMI tend à lui préférer la technique du consensus[944], technique qui *« nuance la stricte égalité des participants [945]».* Lorsque les États membres doivent adopter une résolution, ils constituent une délégation qui sera chargée de prendre part aux débats. Pour rechercher un consensus, les États membres sont souvent amenés à former des alliances pour déterminer entre eux une position commune. Comme le souligne Hélène Lefebvre-Chalain *« la procédure du consensus implique l'abandon des techniques parlementaires au profit des techniques diplomatiques qui peuvent être, en raison des influences et des discussions entre États, moins égalitaires[946] ».* Ce jeu du consensus est une ouverture pour l'Union européenne, elle y trouve un espace pour exercer son influence dans ce forum qui a priori lui est pourtant fermé.

Les États membres de l'Union peuvent aussi être amenés à adopter une position commune *« dans l'intérêt de l'Union européenne. »* Il a été évoqué précédemment que le transport maritime appartenait à la catégorie des compétences partagées. Pourtant dans certains cas, l'OMI peut être amenée à adopter des mesures relevant de la compétence exclusive de l'UE. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, dans l'affaire Commission c/ Grèce de 2009, les États membres ont l'obligation de s'abstenir de prendre toutes mesures susceptibles de porter atteinte aux règles communes[947]. Dans cette hypothèse, le Conseil adopte une décision qui dispose que même si *« l'Union n'est ni membre de l'OMI ni partie contractante aux conventions concernées »* dans la mesure où la ou les mesures visées par l'OMI relèveraient de sa compétence exclusive *« il convient*

[941] Convention portant création de l'Organisation maritime internationale, *op. cit.*, article 17.
[942] *Ibid.* Ainsi trois États l'Union font parties de la première catégorie, cinq de la seconde et quatre de la troisième.
[943] *Ibid.*, article 57.
[944] Le consensus peut être défini comme *« une technique de négociation et de prise de décision caractérisée par l'absence, tout au long du processus, de recours au vote – bien qu'il puisse y avoir des sondages informels – ainsi que l'absence d'objection fondamentale »,* V° J. Charpentier, *La procédure de non-objection*, RGDIP, 1966, p. 862-877.
[945] H. Lefebvre-Chalain, *La stratégie normative de l'Organisation maritime internationale*, *op. cit.*, p. 47.
[946] *Ibid.*, p. 133.
[947] CJCE, 12 fév. 2009, Commission c/Grèce, aff. C- 45/07, Rec. de juris. 2009 I-00701.

que le Conseil autorise les États membres à exprimer la position à adopter au nom de l'Union et à donner leur consentement à être liés par lesdites modifications.[948]*»* Ainsi, à l'occasion de la 68e session du Comité de la protection du milieu marin, les États se sont concertés pour adopter une position commune concernant les modifications aux conventions SOLAS et MARPOL du fait de l'adoption du code polaire[949].

Par ailleurs, cette influence institutionnelle est renforcée par le « rôle de promoteur de l'action normative de l'OMI[950] » que semble avoir endossé l'Union européenne. À ce propos, Anna Maria Smolinska constate qu' *« elle semble accepter le rôle de filtre, en incorporant les normes élaborées par l'Organisation (OMI) dans l'ordre juridique de l'Union. Elle en garantit ainsi une effectivité accrue, grâce à la portée du droit de l'Union dans les ordres juridiques internes. Certaines directives précisent même expressément l'obligation pour les États membres de l'Union d'appliquer les conventions OMI*[951]*. »* Ce rôle de promoteur, de filtre ou encore de relais que se propose de jouer l'Union européenne en fait également un interlocuteur fiable et influent. La réactivité de l'Union européenne à réceptionner les normes de l'OMI rend l'assise institutionnelle de ses États membres d'autant plus forte.

b. L'influence normative de l'Union européenne auprès de l'Organisation maritime internationale

Bien que rattachées à la compétence partagée de l'UE en matière de transport, les premières initiatives de l'Union en matière de sécurité du transport maritime étaient appréhendées *« sous l'angle de la protection de l'environnement*[952]*.* » À terme, la multiplication de son action dans ce domaine l'a conduite à mettre en place en 1993 une véritable politique commune de la sécurité maritime. Le droit de l'Union européenne en matière de sécurité maritime s'articule en règle

[948] Décision (UE) n°2015/1534 du Conseil relative à la position à adopter au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation maritime internationale lors de la 68e session du comité de la protection du milieu marin et lors de la 95e session du comité de la sécurité maritime concernant l'adoption de modifications de la convention Marpol, de la convention SOLAS et des lignes directrices de 2009 sur les systèmes d'épuration des gaz d'échappement du 7 mai 2015, JOUE L 240 du 16 sept. 2015, p. 61-63, V° égal. H. Lefebvre-Chalain*, La stratégie normative de l'Organisation maritime internationale, op. cit.*, p. 301-303.
[949] Décision (UE) n° 2015/1534, *op. cit.*
[950] A.M. Smolinska*, Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme*, S. Doumbé-Billé (dir.), Thèse, droit, Université Jean Moulin-Lyon 3, Cahier de droit international, Bruylant, 2014, 417 p., spéc. p. 191.
[951] *Ibid.*, Sur la réception des normes de l'OMI par l'UE voir également H. Lefebvre-Chalain, *La stratégie normative de l'Organisation maritime internationale, op. cit.*, p. 254-255.
[952] P. Langlais, *Sécurité maritime et intégration européenne*, Fabrice Picod (dir.), Thèse, droit, Université Paris II Panthéon-Assas, Bruylant, 2018, 955 p., spéc. p. 78, §113.

générale avec le droit international universel. L'Union transpose puis met en œuvre les règles adoptées au niveau international. Ainsi, l'Union veille à *« inscrire [sa politique européenne de sécurité maritime] dans un rapport d'étroite conformité avec le droit international*[953]*. »*

Lorsque les mécanismes universels de l'OMI peinent à mettre en place des instruments suffisamment ambitieux au regard de l'objectif de l'UE d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement[954], l'UE a, à plusieurs reprises, adopté une démarche proactive. Ainsi, l'Union a pu anticiper la date d'entrée en vigueur de règles du droit international. Elle a pu également adopter des règles impératives là où de simples recommandations existaient au niveau de l'OMI. Plus rarement, l'Union a pu menacer *« d'adopter des mesures unilatérales au cas où des mesures équivalentes ne pourraient être adoptées à l'échelle internationale*[955]*. »*

Le naufrage du pétrolier Erika a porté sur le devant de la scène l'influence normative qu'exerce en certaines occasions l'Union européenne sur la réglementation de l'OMI. Ce naufrage de 1999 ainsi que celui du Prestige en 2002 ont été les moteurs de l'adoption des paquets dits Erika I, II et III. D'après Hélène Lefebvre-Chalain, *« à la différence de l'OMI qui a riposté mollement, la Communauté européenne a montré sa réactivité, à la suite des naufrages de l'Erika et du Prestige en intégrant dans des directives des actes non contraignants adoptés au sein de l'Organisation*[956]*. »* En l'espèce, l'Union européenne avait accéléré de manière unilatérale le calendrier de retrait des navires pétroliers à simple coque fixé auprès de l'OMI et interdit l'accès à ses ports à de tels navires, quel que soit leur pavillon[957]. Toujours selon cette auteure, l'Union européenne a développé en matière de sécurité maritime *« une politique innovante et ambitieuse*[958] *»* qui lui permet *« d'exercer tout son poids politique sur les travaux menés au sein de l'OMI.*[959] *»* Ce poids politique a pu amener l'OMI à s'aligner sur les exigences normatives de l'UE[960]. Cette dernière comble les lacunes du droit international par une action normative très efficace tout en entraînant dans son sillage les autres membres de l'OMI. Certains déplorent la fragmentation du cadre de réglementation universel et le délitement d'une véritable coopération internationale que cela

[953] *Ibid.*, p. 208, § 339.
[954] Article 191§2 TFUE.
[955] P. Langlais, *Sécurité maritime et intégration européenne*, *op. cit.*, p. 205, § 332.
[956] H. Lefebvre-Chalain, *La stratégie normative de l'Organisation maritime internationale*, *op. cit.*, p. 279.
[957] V° règlement (CE) n°417/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) n°2978/94 du Conseil du 18 février 2002, JOCE L 64 du 7 mars 2002, p. 1-10. ;
[958] *Ibid.*
[959] *Ibid.*
[960] M. Farre-Malaval, *Les nouvelles exigences communautaires relatives à la conception des pétroliers : la « double-coque » imposée,* in L. Grard (dir.), *L'Europe des transports*, La Documentation française, 2005, p. 775-783. ; Bulletin des Transports et de la Logistique, *Simple coque : l'OMI s'aligne sur l'UE*, nº 3017, 12 janv. 2004.

pourrait engendrer. Mais l'objectif d'harmonisation du cadre juridique de la navigation internationale, dans le but d'éviter une insécurité juridique et le déséquilibre concurrentiel, doit-il réellement prévaloir sur celui de protection de l'environnement contre les risques engendrés par les activités encadrées au sein de l'OMI ? Il n'est pas exclu que l'UE puisse, à l'avenir, utiliser ce type de méthode en ce qui concerne la réglementation de la navigation dans les eaux polaires.

2. L'influence diffuse de l'Union européenne en amont et en aval de l'adoption du code polaire

L'influence de l'UE en amont de l'adoption du code polaire est difficile à quantifier. L'UE aurait par exemple soutenu la proposition du Danemark relative à l'élaboration d'un instrument contraignant[961]. La position de l'UE en la matière était perceptible dans les documents relatifs à la région Arctique émanant de ses institutions. La première communication de la Commission européenne de 2008 relative à la région Arctique enjoignait ainsi de *« soutenir des travaux supplémentaires éventuels visant à renforcer les normes environnementales et de sécurité de l'OMI applicables dans les eaux de l'Arctique*[962]*. »* De la même manière, les conclusions du Conseil relatives aux questions arctiques encouragent les États membres à soutenir les efforts entrepris par l'OMI pour préserver l'environnement marin arctique et félicitent l'accord trouvé entre les membres de l'organisation visant à élaborer un instrument contraignant pour les navires exploités dans les eaux polaire.[963] Son influence la plus directe sur l'adoption du code polaire tient probablement à la position commune prise par les États membres avant la 68e réunion du Comité de protection du milieu marin[964]. Les États membres s'y disaient favorables aux modifications proposées des Conventions MARPOL et SOLAS. Leur accord a, in fine, participé à l'adoption lors de cette réunion du Recueil[965].

Aujourd'hui, la navigation en milieu polaire est encadrée par le code polaire, mais les limites en matière de protection de l'environnement évoquées précédemment pourraient être comblées par une action normative plus proactive de l'Union européenne. La Commission européenne et la Haute représentante réservent à l'UE le rôle de garante de la sécurité de la

[961] OMI, MSC 86/26, *op. cit.*, pt 23.32, §3, p. 127 ; A. Thieffry, *L'Union européenne, un nouvel acteur arctique? Stratégie, intérêts et défis émergents,* F. Lassere (dir.), mémoire, science géographique, Université Laval, Québec, Canada, 2016, 170 p., spéc. p. 94-95.
[962] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Union européenne et la région arctique, COM (2008) 763, 20 nov. 2008, 15 p., spéc. p. 8.
[963] Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives aux questions arctiques, 2985e session du Conseil Affaires générales, 8 déc. 2009, 5 p., spéc. §11 et 12.
[964] Décision (UE) n°2015/1534, *op. cit.*
[965] Résolution MEPC 264 (68), *op. cit.*

navigation maritime dans ces eaux arctiques[966] et récemment les experts de l'évaluation stratégique du développement stratégique conduit pour l'Union européenne font des recommandations en ce sens[967]. Ils estiment que *« l'UE devrait utiliser son influence dans l'OMI pour exercer son leadership en matière de transport maritime en Arctique[968] »* et qu'à ce titre elle devrait se charger de traiter certaines préoccupations environnementales que le code polaire n'encadre pas[969]. Cette position est également partagée par Adèle Airoldi qui explique que *« l'UE devra compléter et renforcer son cadre réglementaire en matière de sécurité des transports maritimes et de protection de l'environnement et travailler avec les États membres sur le plan international pour remédier aux insuffisances du code polaire[970]. »* Cependant, mis à part la prise de position du Parlement européen en 2017 qui appelle à interdire l'utilisation de fioul lourd par les navires croisant dans les eaux arctiques, rien ne démontre que l'UE ait l'intention de s'engager activement dans la promotion de règles plus strictes en matière de sécurité de la navigation en Arctique[971]. En l'occurrence, la dernière communication conjointe de 2016 relative à la politique arctique intégrée de 2016 confirme son soutien au nouveau code polaire, mais sans aborder directement la question des fiouls lourds[972]. Finalement, c'est devant l'OMI que la problématique de l'utilisation de fioul lourd en Arctique refait son apparition.

Pressée par plusieurs propositions émanant de différentes organisations de défense de l'environnement, l'OMI a très récemment commencé à travailler à *« l'élaboration de mesures visant à réduire les risques associés à l'utilisation et au transport de fioul lourd en tant que*

---

[966] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018, COM (2009) 8, 21 janv. 2009, 17 p. spéc. p. 14.

[967] Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Une politique arctique intégrée de l'Union européenne, JOIN (2016) 21, 27 avr. 2016, 19 p., spéc. p. 14.

[968] A. Stepien, T. Koivurova, P. Kankaanpaa, *Strategic assessment of development of the Arctic – Assessment conducted for the European Union*, Arctic center, University of Lapland, 2014, 275 p., spéc. p. 86.

[969] *Ibid.*, p. 86-87.

[970] Traduction par nos soins *« The EU will have to supplement and strengthen its regulatory framework on shipping safety and environmental protection, and to work internationally with Member States to obviate to the shortcomings of the Polar Code »* V° A. Airoldi, *The European Union and the Arctic : Developments and perspectives 2010-2014*, Nordem, 2014, 69 p., spéc. p. 54.

[971] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, P8_TA-PROV (2017) 0093, 2016/2228 (INI), 17 p., spéc. pt. 58 ; H. Ringbom, *The European Union and Arctic shipping*, in N.Liu, E. A. Kirk, T. Henriksen (dir.), *The European Union and the Arctic*, Brill Nijhoff, 2017, 390 p., spéc. p. 239-273, spéc. p. 271 ; N. F. Coelho, *Remarks on the European Parliament's proposal to ban Heavy Fuel Oils in the Arctic*, 28 avr. 2017, The JCLOS blog (online), https://site.uit.no/jclos/2017/04/28/remarks-on-the-european-parliaments-proposal-to-ban-heavy-fuel-oils-in-the-arctic/ (consulté le 22 sept. 2019).

[972] Elle réitère cependant son intention d'aider au « développement d'une réseau pour l'Arctique et l'Atlantique chargé de faire face aux menaces pesant sur la sécurité maritime du fait de l'ouverture du passage du Nord-Est »

combustible par les navires exploités dans les eaux de l'Arctique[973]*. »* La toute première proposition transmise au Comité responsable des travaux émanait d'une délégation composée de huit États dont la moitié sont des États membres de l'UE : l'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède[974]. Ces États proposent l'interdiction de l'utilisation du fuel lourd à partir de 2021. Seulement, à la différence des règles applicables pour l'Antarctique, le fioul lourd comme cargaison ne serait pas visé par l'interdiction. En outre, les navires déjà équipés d'une protection des soutes à combustible, telle que visée dans les normes de construction du Code polaire et de MARPOL, bénéficieraient aussi d'une exemption jusqu'à 2026. Si cette proposition était finalement acceptée, *« il est permis de se demander si elle aura un effet suffisamment préventif face aux aléas que risquent de rencontrer les navires dans les eaux arctiques*[975]*. »* Comme nous l'avons vu, l'UE aurait les moyens d'accélérer le processus et/ou d'appuyer des propositions plus ambitieuses en matière d'interdiction du fioul lourd en Arctique. Or, rien n'indique que l'UE envisage d'exercer de telles pressions sur l'OMI. Il n'est ni dans ses intérêts économiques ni dans ses intérêts stratégiques de procéder ainsi. Adopter unilatéralement des mesures plus sévères aurait un coût non négligeable pour les industries européennes[976]. Enfin, son expérience antérieure en matière d'interdiction de la commercialisation des produits dérivés du phoque l'incite à la prudence lorsqu'il s'agit d'adopter une réglementation susceptible d'avoir des effets sur les États arctiques. Il est donc probable que l'UE s'abstienne d'agir de manière unilatérale en ce qui concerne le code polaire.

En définitive, l'Union européenne aurait les moyens d'exercer une plus grande influence sur le processus conventionnel mené à l'OMI. Pourtant, il semblerait qu'elle ait fait le choix de la retenue. Comme l'illustre parfaitement le code polaire, agir au niveau de l'échelon régional permet de répondre plus efficacement aux problèmes particuliers de ces espaces tout en s'appuyant sur le cadre juridique universel[977]. Plus adaptée aux spécificités régionales, la taille plus restreinte de l'espace régulé ou réglementé facilite également la coopération entre les différents acteurs. L'universalisation et la régionalisation doivent être perçues comme deux phénomènes qui se

[973] OMI, MEPC 71/17, Rapport du Comité de la protection du milieu marin sur les travaux de la soixante et onzième session, 6 déc. 2017, § 14.3, p. 69-70.
[974] OMI, MEPC 72/11/1, Proposition visant à interdire l'utilisation et le transport de fuel-oil lourd en tant que combustible par les navires exploités dans les eaux arctiques, Document présenté par l'Allemagne, les États-Unis, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède, 2 Fév. 2018, 3 p.
[975] M. Jacquot, *L'impact du développement du transport maritime sur l'environnement arctique*, *op. cit.*
[976] P. Langlais, *Sécurité maritime et intégration européenne*, *op. cit.*, p. 194, § 301.
[977] Voir à ce propos, C. Migazzi, F. Paccaud, *La régionalisation du droit international de l'environnement*, in S. Doumbé-Billé (coord.), *La régionalisation du droit international*, ouvrage collectif, Bruylant, Lyon, oct. 2012, 424 p., spéc. p. 74-95.

nourrissent l'un l'autre. Il s'agit donc maintenant d'appréhender la participation de l'Union européenne dans le cadre de l'action régionale multilatérale spécifique à l'Arctique.

SECTION 2 LA PARTICIPATION DE L'UNION EUROPEENNE A L'ACTION REGIONALE MULTILATERALE SPECIFIQUE A L'ARCTIQUE

Comme nous l'expliquions en introduction, aucune définition unique de la région Arctique n'existe. Aussi, nous distinguerons le niveau régional du niveau sous-régional. Le niveau régional correspond peu ou prou au cercle arctique et le niveau sous-régional à des portions de cette zone. De nombreuses coopérations ont fleuri dans la région arctique que ce soient des coopérations sectorielles que des coopérations plus généralistes, comme le Conseil de l'Arctique ou le Conseil euro-arctique de Barents. La coopération dite ici régionale est portée principalement par le Conseil de l'Arctique. Plusieurs facteurs limitent l'action de l'UE dans ce forum **(§1).** Le format des coopérations sous-régionales, politiquement moins exposé et souvent correspondant à des régions européennes ou voisines, offre à l'UE davantage d'opportunités en termes d'action **(§2**).

§1 L'INFLUENCE LIMITEE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LE CADRE DE LA COOPERATION REGIONALE INITIEE PAR LE CONSEIL DE L'ARCTIQUE

Le Conseil de l'Arctique est le forum principal de coopération intergouvernementale de l'Arctique. Depuis 2008, l'Union européenne cherche à y obtenir le statut d'observateur de plein droit. Une présentation de l'économie générale des rapports issus de cette coopération particulière doit fournir le contexte nécessaire à la compréhension de la place qu'y occupe l'UE. **(A).** Il convient ensuite de comparer les règles relatives aux observateurs, en termes d'admission et de participation, à l'activité réelle de l'UE dans cette enceinte. Cette comparaison nous permet d'éclaircir les éventuels blocages résiduels à une participation de l'UE correspondant à ses ambitions **(B).** Enfin, l'implication d'un nombre relativement important d'États membres de l'UE, soit en tant que membres du Conseil, soit en tant qu'observateurs, interroge sur le soutien qu'ils apportent, ou devraient apporter, à l'UE au regard de l'obligation de coopération loyale **(C).**

A. Un cadre de coopération régionale original

Une première forme de coopération régionale s'est organisée en 1991 par l'adoption à Rovaniemi en Finlande de la Stratégie pour la protection de l'environnement arctique[978], et d'une déclaration du même nom, par les huit États arctiques[979]. La stratégie prévoyait d'organiser la lutte contre les six sources principales de pollution de l'Arctique : les polluants organiques persistants, la pollution par hydrocarbure, les métaux lourds, le bruit, la radioactivité et l'acidification[980]. Sous l'impulsion du Canada, les États arctiques désireux de doter cette stratégie d'une institution créèrent le Conseil de l'Arctique.[981] Aujourd'hui encore, cette institution reste la principale enceinte de coopération régionale spécifique à l'Arctique. Fondé sur une simple déclaration politique, le Conseil de l'Arctique n'a cessé d'évoluer depuis sa création[982] sans pour autant se voir doter de la personnalité juridique. Prérogative propre aux organisations internationales, ce défaut de personnalité juridique induit que le Conseil de l'Arctique ne peut prétendre à ce statut. Il est donc établi que le Conseil de l'Arctique est un forum intergouvernemental de haut niveau sans compétence pour conclure des accords internationaux.

Le Conseil de l'Arctique est composé des huit États arctiques qui sont respectivement, d'une part, les États riverains de l'océan Arctique - le Canada, le Danemark (pour le compte du Groenland et des iles Féroé), les Etats-Unis, la Norvège, et la Russie - et, d'autre part, les États ayant des territoires situés au-delà du cercle arctique - l'Islande, la Finlande et la Suède[983]. En sus de ces huit membres permanents, on trouve les participants permanents, associations des populations

[978] Déclaration de Rovaniemi du 14 juin 1991 sur la protection de l'environnement arctique, (30) *ILM* 1991, p. 1624.
[979] Ce sont les mêmes huit membres permanents du Conseil Arctique, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques était alors signataire.
[980] Déclaration de Rovaniemi du 14 juin 1991, *op. cit.*, p. 12.
[981] Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique du 19 septembre 1996, Ottawa, Canada, (35) ILM 1996, p. 1382.
[982] Rappelons qu'une organisation internationale désigne un « *groupement d'États établi par convention, doté d'une constitution et d'organes communs, possédant une personnalité [juridique] distincte de celle de chacun des États qui le composent et ayant la qualité de sujet de droit international avec compétence pour conclure des traités* », Sir G. Fitzmaurice, in A/CN. 4/101, art. 3, Ann. CDI. 1956- II, p. 110. En ce qui concerne les organes communs, le sommet du Conseil de l'Arctique de mai 2011 à Tromso en Norvège entreprit d'enrichir le Conseil d'un secrétariat permanent. Aussi, le Conseil de l'Arctique est doté d'organes communs. Cependant, il ne dispose ni d'une constitution, il fut établi par le biais d'une déclaration politique, ni de la personnalité juridique. Par conséquent, il ne remplit pas les critères relatifs au statut des organisations internationales. Pour un examen du Conseil de l'Arctique à l'aune de ces critères voir K. Morton, *The Arctic Ocean : Can the Arctic Council be a Competent International Organization,* Ocean Yearbook, vol. 30, 26 mai 2016, p. 282-303.
[983] La liste des membres du Conseil de l'Arctique est exhaustive, la déclaration d'Ottawa ne prévoit pas l'admission de nouveaux membres. A priori, le statut de membres est réservé aux seuls membres fondateurs.

autochtones de la région disposant d'un rôle consultatif.[984] Ensuite vient la catégorie des observateurs qui sont composés d'États (Allemagne, Chine, Corée du Sud, Espagne, France, Inde, Italie, Japon, Pays bas, Pologne, Royaume-Uni, Singapour), d'organisations internationales (dont l'Union européenne[985]) ou encore d'organisations non gouvernementales dont les droits seront précisés ci-après[986]. La réunion ministérielle de Kiruna en mai 2013 a procédé à la suppression de la catégorie des observateurs ad-hoc, catégorie à laquelle appartenait l'UE.

L'objectif assigné au Conseil est de *« favoriser la coopération, la coordination et l'interaction entre les États de l'Arctique, avec la participation des communautés indigènes de l'Arctique et de ses autres habitants au regard des problèmes communs de l'Arctique, plus précisément aux problèmes de développement soutenu et de protection de l'environnement.[987] »* En cela, les questions d'ordre militaire sont exclues des compétences du Conseil. À la tête du Conseil, un président, issu de l'un des États membres fondateurs, est nommé pour un mandat de deux ans[988]. Chaque fin de mandat se clôture par une réunion ministérielle de haut niveau de l'ensemble des membres du Conseil lors de laquelle une déclaration est adoptée. Cette déclaration fait le bilan des travaux réalisés par le forum et fixe ses prochains objectifs[989].

Entre ces intervalles, le Conseil dans sa formation « Senior Arctic Officials » (SAO), se réunit tous les six mois dans l'une des villes de l'État de la présidence[990]. Le SAO, composé de fonctionnaires des États membres du Conseil et de représentants des participants permanents, est chargé d'assurer la direction des affaires courantes du Conseil. Il est assisté dans son travail par le secrétariat permanent du Conseil, opérationnel depuis le 1er juin 2013 au Fram center[991], à Tromso en Norvège[992]. Le secrétariat a une fonction administrative, logistique et gère la communication[993].

---

[984] Les participants permanents sont la Conférence circumpolaire inuit, le Conseil Sami, l'Association des minorités autochtones du Nord, de la Sibérie et des régions extrême-orientales de la Fédération de Russie, l'Association Internationale des Aléoutes, le Conseil Arctique des Athabaskans et le Gwich'in Council International. Toute organisation autochtone dont la majorité des membres représentent soit un seul peuple autochtone résidant dans plus d'un État arctique soit plusieurs peuples autochtones résidant dans un seul État arctique peuvent accéder au statut de participant permanent, Article 2 de la Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique, *op. cit.*, p. 1382.

[985] L'Union européenne n'est pas un observateur de plein droit, mais un « observateur de principe », autrement dit elle bénéficie dans les faits des privilèges liés au statut sans avoir officiellement le statut d'observateur. On verra plus avant ce qu'implique un tel statut.

[986] Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique, *op. cit.*, article 3, p. 1382.

[987] Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique, op.cit., p. 1382.

[988] Le Canada fut le premier État à prendre la présidence du Conseil. Actuellement, l'Islande dispose de la présidence jusqu'en 2021.

[989] La présidence finlandaise se termina par la déclaration de Rovaniemi en 2019.

[990] Arctic council rules of procedure, articles 15 à 20 sur les règles relatives aux réunions ministérielles du Conseil et articles21 à 25 sur les règles relatives aux réunions des « Senior Arctic Officials. »

[991] Le Fram center est nommé d'après la goélette à trois-mâts du célèbre explorateur arctique norvégien Fridtjof Nansen.

[992] Le secrétariat était jusqu'alors itinérant, il suivait l'État chargé de la présidence avant d'être transféré deux ans après. En 2006, la Norvège, le Danemark et la Suède se mirent d'accord pour partager la gestion du secrétariat avec un

Mais le cœur du travail du Conseil de l'Arctique est réalisé par ses organes subsidiaires, six groupes de travail[994] disposant de fortes prérogatives de recherche. Le Conseil peut également mettre sur pied des « task force » ou des « groupes d'experts » pour travailler sur des sujets précis d'intérêt. Les rapports, recommandations et lignes directrices émanant de ces groupes sont ensuite présentés au Conseil qui les adopte par consensus. Le Conseil n'a cependant pas compétence pour les mettre en œuvre, il appartient aux États membres de décider de leur application.

En sus de son activité de « soft law », trois accords légalement contraignants ont pu, sous les auspices du Conseil, être adoptés. Il s'agit de l'Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique de mai 2011[995], de l' Accord de coopération en matière de préparation et d'intervention en cas de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique de mai 2013[996] et de l'Accord sur le renforcement de la coopération scientifique internationale dans l'Arctique de mai 2017.[997] Même si en substance ces accords ne font qu'organiser la mise en commun de ressources, leur adoption démontre que la coopération des États de la région est effectivement facilitée par le Conseil. Certains parlent d'un glissement de l'institution du *« decision shaping »* au *« decision making »,* autrement dit le Conseil serait plus qu'une force de proposition, il serait aussi une force d'action[998]. Donc même si ce dernier ne peut imposer de normes contraignantes, il offre aux États une enceinte de dialogue et de travail à partir de laquelle une coopération réelle et effective pourra être mise en œuvre. Pourtant, on peut s'interroger sur l'ouverture au dialogue de cette institution avec des acteurs dits non-arctiques, mais disposant d'un intérêt pour les questions relatives à l'Arctique, notamment au titre d'usager de cet espace. La procédure choisie par le Conseil de l'Arctique pour son fonctionnement est représentative des enjeux géostratégiques auxquels fait face la région.

---

hébergement fixe de l'organe en Norvège le temps de leur présidence respective. Il fut décidé lors de la réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique à Nuuk en 2011 de doter le Conseil d'un secrétariat permanent.

[993] V° Terms of reference of the Arctic Council Secretariat, Stockholm, Suède, 15 mai 2012, 7 p., spéc. §2.

[994] Ces groupes de travail du Conseil arctique sont : le programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique *(Arctic Monitoring & Assessment Programme*, AMAP) le groupe de travail sur la protection de la faune et de la flore arctiques (*Conservation of Arctic Flora & Fauna*, CAFF), le groupe de travail sur la prévention des urgences, préparation et réaction *(Emergency Prevention, Preparedness & Response*, EPPR), le groupe de travail sur la protection de l'environnement marin arctique (*Protection of the Arctic Marine Environment*, PAME), le groupe de travail sur le développement durable (*Sustainable Development Working Group*, SDWG), le programme d'action sur les polluants de l'Arctique (*Arctic Contaminants Action Program*, ACAP).

[995] Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautique et maritime dans l'Arctique, signé à Nuuk, au Groenland, le 12 mai 2011, entrée en vigueur le 19 janvier 2013.

[996] Accord de coopération en matière de préparation et d'intervention en cas de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique signé à Kiruna, en Suède, le 15 mai 2013, entrée en vigueur le 25 mars 2016.

[997] Accord sur le renforcement de la coopération scientifique internationale dans l'Arctique signé à Fairbanks, dans l'état d'Alaska aux Etats-Unis, le 11 mai 2017, en attente d'une entrée en vigueur.

[998] T. Koivurova, W. Hasanat, P. Graczyk, T. Kuusama, *China as an Observer in the Arctic Council*, in T. Koivurova, Q. Tianbao, T. Nykanen, S. Duyck (éd.), *Arctic law and Governance : The role of China, Finland and the EU*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2017, 288 p., spéc. p. 158.

B. La procédure au sein du Conseil de l'Arctique et la place particulière des observateurs

La principale originalité de cette institution tient à la place qui y est faite aux représentants des populations autochtones, participants permanents, dont le poids est politiquement supérieur à celui des observateurs. Ces participants permanents ont par exemple le droit de participer à toutes les réunions du Conseil alors que les observateurs peuvent en être évincés[999]. Ainsi, le Conseil, dans sa formation permanente, se ménage la possibilité de mener des débats sans pression extérieure[1000]. De plus, alors que l'avis des participants permanents devra être systématiquement recherché, les observateurs doivent être « invités » à partager leur point de vue. Ils ne pourront pas non plus présenter de projets ou de propositions autrement que par l'entremise des États membres fondateurs ou des participants permanents. La récente clarification et édiction de règles relatives au fonctionnement du Conseil répondent, notamment, aux craintes émises par les peuples autochtones de voir leur pouvoir de participation amoindri par l'admission d'observateurs internationalement influents[1001].

Nous l'évoquions précédemment, l'Union européenne est un *« observateur de principe »* du Conseil de l'Arctique malgré le fait qu'elle candidate au statut d' *« observateur de plein droit »* depuis 2008[1002]. Ce statut lui permet de bénéficier des mêmes droits que les *« observateurs de plein droit »,* mais sans bénéficier, officiellement, de ce statut. Pourtant les relations de l'Union avec le Conseil de l'Arctique n'ont pas toujours été aussi compliquées, au contraire, elles commencèrent sous de meilleurs auspices. L'Union européenne, autrefois la Communauté européenne, fut invitée au Conseil pour la première fois en 1998. Et la Commission européenne assista à sa première réunion ministérielle, en tant qu'*« invited guest[1003] »,* au sommet d'Inari en octobre 2002,[1004] et par

[999] D'après les règles de procédure du Conseil de l'Arctique, le principe de participation pleine et entière et de consultation systématique des participants permanents doit s'appliquer lors de chaque réunion et activité du Conseil, Arctic Council, Rules of procedures, First Arctic Council ministerial meeting, Iqaluit, Canada, 17-18 sept. 1998, revised at the eighth Arctic Council ministerial meeting, Kiruna, Suède, 15 mai 2013, article 5, p. 4.

[1000] T. Koivurova, W. Hasanat, P. Graczyk, T. Kuusama, *China as an Observer in the Arctic Council*, in T. koivurova et al., *Arctic law and Governance : The role of China, Finland and the EU*, *op. cit.*, p. 169.

[1001] A. Stepien, *Incentives, Practices and Opportunities for Arctic External Actors'Engagement with Indigeneous Peoples – China and the European Union*, in T. Koivurova et al., *Arctic law and Governance : The role of China, Finland and the EU*, *op. cit.*, p. 205-232, spéc. p. 214.

[1002] COM (2008) 763, *op. cit.*, p. 10.

[1003] On traduit textuellement cette expression par « invité invité », ce pléonasme est révélateur du fonctionnement en cercle fermé du Conseil. Ce qui semble être un abus de langage s'explique par le fait que même les observateurs plus « permanent » ne sont présents au Conseil que sur invitation.

la suite comme observateur ad hoc. Le souhait de voir l'UE accéder au statut d'observateur « de plein droit » fut officialisé lors d'une demande formulée auprès du forum Arctique le 1er décembre 2008[1005].

Or, le contexte politique de l'époque était hautement défavorable à l'Union européenne en raison de son différend avec certains États arctiques et peuples autochtones, né de l'adoption du règlement (CE) n°1007/2009 interdisant la mise sur le marché des produits dérivés[1006]. Aucune décision ne fut prise lors de la réunion ministérielle de Tromso en 2009, les États ayant au préalable convenu de réviser les règles relatives aux observateurs. De nouvelles règles contenant des critères d'admission plus restrictifs furent adoptées lors du sommet de Nuuk en 2011 et la décision relative à la candidature de l'UE fut une nouvelle fois reportée[1007]. Au regard des nouveaux critères relatifs à l'admission des observateurs du Conseil de l'Arctique, la Commission adressa une nouvelle demande par lettre le 1er décembre 2011 comprenant *« des informations actualisées »* pour répondre aux nouveaux critères[1008]. Au sommet de Kiruna en 2013, l'Union reçut du Conseil une réponse en demi-teinte[1009]. La demande de l'UE fut accueillie favorablement, mais sa mise en œuvre était pour sa part assujettie au règlement préalable du différend sur les produits dérivés du phoque. En attendant, l'Union européenne devenait un observateur *de facto* ou de principe, jouissant du statut d'observateur sans pour autant en avoir officiellement le titre[1010]. Alors qu'un règlement fut trouvé dans les années qui suivirent, un nouveau conflit devait opposer l'UE à un État arctique. Les sanctions de l'UE portées à la Russie en raison de son annexion illégale de certaines régions de l'Ukraine firent naître un nouvel opposant à la reconnaissance de son statut d'observateur au Conseil de l'Arctique. Par ailleurs, le Conseil aurait à cette époque ressenti la nécessité de se focaliser davantage sur ses objectifs plutôt que sur l'admission de nouveaux membres[1011]. Aussi,

---

[1004] The 3rd Arctic Council's Ministerial Meeting in Inari, Finlande, 9-10 oct. 2002, List of participants, p. 9. Mais la Commission européenne avait déjà assisté à la précédente réunion des SAO à Rovaniemi en juin 2001.
[1005] À l'époque, la Commission européenne avait proposé la candidature de l'UE dans sa communication de 2008 sur l'UE et la région Arctique. Sa proposition fut soutenue par le Conseil dans ses conclusions et la Commission put officiellement candidater au nom de l'UE.
[1006] Règlement (CE) n°1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque, 16 sept. 2009, JOCE L 286 du 31 oct. 2009, p 36-39.
[1007] Ministerial meeting in Nuuk, Groenland, 12 mai 2011.
[1008] Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Élaboration d'une politique de l'UE pour la région de l'Arctique : progrès réalisés depuis 2008 et prochaines étapes, JOIN (2012) 19, 26 juin 2012, 19 p, spéc. p. 12.
[1009] Lors de ce sommet, de nouvelles règles de procédure du Conseil de l'Arctique sont adoptées afin d'intégrer les nouveaux critères relatifs au rôle, à l'admission et à la participation des observateurs.
[1010] Kiruna Declaration, Arctic council secretariat, Kiruna, Suède, 15 mai 2013, 9 p., spéc. p. 8.
[1011] D. Depledge, *The EU and the Arctic Council*, European Council on foreign relations' wider europe forum, 20 avr. 2015, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_eu_and_the_arctic_council3005 (consulté le 25 aout 2019).

l'Union européenne est encore aujourd'hui un observateur de principe du Conseil de l'Arctique. Elle est d'ailleurs la seule à avoir jamais détenu ce statut.

Ces considérations politiques nous ont éclairés sur l'origine de la position unique dans laquelle se trouve l'UE au sein du Conseil de l'Arctique. À l'heure actuelle, le souhait de l'UE de voir son statut d'observateur de plein droit officialisé demeure inchangé. C'est pourquoi il convient maintenant d'envisager la position de l'UE à l'aune des règles régissant l'admission et le rôle des observateurs du Conseil de l'Arctique. Les règles relatives au fonctionnement du Conseil de l'Arctique, et en particulier au statut des observateurs, sont regroupées au sein de trois documents : la Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique[1012], les règles de procédure du Conseil de l'Arctique telles que révisées lors du Conseil de Kiruna du 15 mai 2013[1013] et le manuel des observateurs du Conseil de l'Arctique pour les organes subsidiaires[1014]. On distinguera les règles relatives au rôle des observateurs, des règles relatives à leur admission et à leur renouvellement.

Avant d'envisager la légitimité de l'UE à postuler au statut d'observateur du Conseil de l'Arctique eu égard aux critères d'admission en vigueur **(2)** nous chercherons à cerner l'intérêt de l'UE pour ce statut à travers la présentation des règles relatives au rôle des observateurs **(1).**

1. Les règles relatives au rôle des observateurs, l'intérêt de ce statut pour l'Union européenne

« Le rôle premier[1015] » des observateurs est littéralement celui d' *« observer le travail du Conseil [1016]»*, leur second rôle est d'y contribuer[1017]. Leur participation au Conseil diffère selon l'importance politique des réunions, mais dans tous les cas leur présence n'est jamais acquise. Lors des réunions des groupes de travail, les observateurs invités[1018] peuvent, à la discrétion du président de séance et après que les représentants des États membres et des participants permanents aient eu

[1012] Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique du 19 septembre 1996, *op. cit.*
[1013] Arctic Council, Rules of procedures, First Arctic Council ministerial meeting, Iqaluit, Canada, 17-18 sept. 1998, revised at the eighth Arctic Council ministerial meeting, Kiruna, Suède, 15 mai 2013.
[1014] Arctic Council, Observer manuel for subsidiary bodies, Eighth Arctic Council ministerial meeting, Kiruna, Suède, 15 mai 2013.
[1015] Traductions par nos soins, Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*, règle 38.
[1016] Traductions par nos soins, Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*, règle 38.
[1017] *Ibid.*, règles 36 et 38.
[1018] Conformément au manuel des observateurs du Conseil de l'Arctique pour les organes subsidiaires, les observateurs sont placés à une table adjacente à la table des discussions occupée par les représentants des États membres et des participants permanents. L'inscription d'une telle règle ne laisse pas de surprendre. On semble ici vouloir enseigner aux observateurs l'adage populaire « il faut savoir rester à sa place » et en l'occurrence si vous ignorez où elle se trouve, on vous l'indiquera… V° Manuel des observateurs du Conseil de l'Arctique pour les organes subsidiaires, Kiruna, Suède, 15 mai 2013, article 7§3, p. 8.

le loisir de s'exprimer, formuler un avis et présenter des documents[1019]. En réunion ministérielle, seules des déclarations écrites de ces participants sont admises[1020]. Et, dans tous les cas, la présentation de nouveaux projets ne pourra se faire que par l'entremise d'un État membre ou d'un participant permanent[1021]. Cette participation, pour le moins congrue, est commentée par Sebastien Knecht qui souligne caustiquement qu'en pratique les observateurs n'ont véritablement une chance de s'exprimer lors des réunions ministérielles et réunions des SAO que *« dans les couloirs et lors des pauses café [1022]»*. Il ajoute que *« seules certaines parties des réunions sont ouvertes aux observateurs »* et que *« dans de nombreux cas, il n'y a tout simplement pas assez de temps pour consulter les délégations d'observateurs[1023]. »* Pour l'auteur, les seuls véritables espaces de dialogue ouverts aux observateurs sont les groupes de travail[1024].

Plusieurs raisons sont à l'origine de cette participation minimum des observateurs. Tout d'abord, le nombre réduit de participants faciliterait la gestion de la coopération régionale. Ensuite, cela permettrait aux membres du Conseil de conserver le « leadership » sur les questions liées à « leur » région et de faire taire d'éventuels avis dissidents. Enfin, cette participation restreinte des observateurs répondrait à la crainte des populations autochtones de voir une partie de leur poids politique au sein du Conseil réduite au profit de ces nouveaux acteurs. Si ces raisons s'entendent, celles qui guident certains acteurs à souhaiter ardemment obtenir ce statut, au premier rang desquels l'Union européenne, sont moins évidentes. En effet, les avantages liés à ce statut sont, somme toute, assez faibles au regard de ceux que l'UE détenait lorsqu'elle était observateur *ad hoc*.

À l'époque où le statut d'observateur *ad hoc* était encore opérationnel, peu de choses le distinguaient du statut d'observateur. Si l'observateur détenait un droit acquis à assister aux meetings, l' *« ad hoc »* devait au contraire en faire systématiquement la demande. Comme le souligne Piotr Graczyk *« il [était] plus facile d'empêcher la participation de certains États ou organisations que celle d'observateurs permanents[1025]*. » Une fois admis, le rôle et la latitude offerts aux observateurs ad hoc correspondaient en tout point à ceux des observateurs plus permanents. Pour un ancien observateur *ad hoc* comme l'UE, aujourd'hui observateur « de

[1019] Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*, règle 38. Plus précisément, il pourra être offert aux observateurs la possibilité de « faire des déclarations [orales], présenter des déclarations écrites, soumettre des documents pertinents et donner leur point de vue sur les questions en discussion », Observer manuel for subsidiary bodies, article 7§4 d), p.9.
[1020] Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*, règle 38.
[1021] *Ibid.*
[1022] S. Knecht, *New observer queuing-up : why the arctic council should expand - and expel*, The Arctic Institute, 20 avr. 2015, https://www.thearcticinstitute.org/new-observers-queuing-up/ (consulté le 25 août 2019).
[1023] *Ibid.*
[1024] *Ibid.* L'auteur propose d'ailleurs de réduire le nombre d'observateurs en fonction de leur participation réelle et effective aux travaux des groupes de travail et plus largement au Conseil de l'Arctique.
[1025] P. Graczyk, *Observers in the Arctic council – Evolution and prospects*, The yearbook of polar law, Issue 3, 2011, p. 575-633, spéc. p. 610-613.

principe », obtenir ce statut plus pérenne relèverait donc davantage de la distinction symbolique qu'il ne traduirait l'acquisition d'un supplément d'influence régional. Devenir observateur signifie que l'on est d'une certaine manière « adoubé » par les membres du Conseil et que l'on dispose d'une plus grande légitimité sur la scène régionale. C'est pourquoi même si l'absence d'officialisation du statut d'observateur de l'UE ne s'oppose pas à la présence et au travail de l'UE auprès du forum, en particulier au sein des groupes de travail du Conseil, elle révèle l'existence de tensions politiques avec certains de ses membres.

Nous l'évoquions précédemment, le sommet de Kiruna vint préciser les règles relatives à l'admission et au renouvellement des observateurs[1026]. Tous les quatre ans, pour être renouvelés, les observateurs doivent justifier qu'ils se conforment bien aux critères édictés dans les règles de procédure[1027]. Même en tant qu'observateur de principe, l'UE doit se plier à ces exigences.

2. La conformité des aspirations européennes au statut d'observateur eu égard aux règles d'admission et de renouvellement des observateurs du Conseil de l'Arctique

Les règles de procédure du Conseil ont dégagé sept critères déterminants l'admission et le renouvellement des observateurs[1028]. Les auteurs, Timo Koivurova, Waliul Hasanat, Piotr Graczyk et Tuuli Kuusama, ont classé ces critères en trois catégories que nous reprendrons ici[1029]. Il y aurait les critères qui *« confirment les anciennes règles »* ***(a)***[1030]. Comme leurs noms l'indiquent, ces critères reprennent les règles en vigueur avant la révision des règles de procédure lors du sommet de Kiruna en 2013. Il y aurait ensuite les critères qui *« soutiennent la position des participants permanents »* au sein du Conseil (**b)**[1031]. Ces critères garantissent aux populations autochtones de ne pas voir leur poids politique au sein du forum impacté au profit des observateurs. Enfin, il y aurait les critères qui *« assignent de nouveaux rôles au Conseil »* **(c)**[1032]**.** Pour chaque catégorie de critères, on s'appliquera à déterminer si l'UE se conforme aux exigences qui y afférentes.

[1026] Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*
[1027] Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*, annexe 2, Accreditation and review of observers, règle 5, p. 13.
[1028] Ibid, annexe 2, Accreditation and review of observers, règle 6, Criteria for admitting observers, p. 14.
[1029] T. Koivurova, W. Hasanat, P. Graczyk et T. Kuusama, *China as an observer in the Arctic council*, in T. Koivurova, *Arctic law and Governance : The role of China, Finland and the EU*, *op. cit.*, p. 167.
[1030] Traduction par nos soins, *Ibid.*
[1031] Traduction par nos soins, *Ibid.*
[1032] Traduction par nos soins, *Ibid.*

a. Les critères confirmant les anciennes règles[1033]

Tout d'abord, les critères *« confirmant les anciennes règles »* correspondent aux critères d'admission des observateurs, règle 6 a)[1034], règle 6 f)[1035], et règle 6 g)[1036], de l'annexe 2 relative à l'accréditation et la révision des observateurs des règles de procédure du Conseil de l'Arctique. Selon le critère de la règle 6 a), le postulant au statut d'observateur doit accepter et soutenir les objectifs du Conseil de l'Arctique tels que définis dans la Déclaration d'Ottawa. Les objectifs du Conseil de l'Arctique contenus à l'article 1 de la Déclaration d'Ottawa sont :

- de soutenir la coopération régionale en ce qui concerne *« les problèmes communs de l'Arctique et ceux liés au développement durable et à la protection de l'environnement dans cette région » ;*

- de soutenir les différents programmes de travail du Conseil ;

- et de concourir à la sensibilisation du plus grand nombre aux problèmes de l'Arctique.

Les critères de la règle 6 f) et 6 g) exigent que le postulant ait démontré son intérêt pour l'Arctique, et que ses compétences et son « expertise », puissent être utiles au travail du Conseil. Pour cela, le postulant doit avoir démontré un intérêt concret et une aptitude à soutenir le travail du Conseil, notamment à travers des partenariats avec ses États membres et participants permanents visant à introduire les préoccupations de l'Arctique devant les organisations internationales universelles.

Selon ces critères, l'observateur doit démontrer son intérêt pour l'Arctique par le biais de son investissement et de son expertise sur les questions relatives à l'Arctique, et en particulier pour les thèmes abordés au sein des groupes de travail du Conseil de l'Arctique. L'intérêt de l'UE pour l'Arctique se concrétise au sein du forum par une présence assidue aussi bien au niveau des réunions politiques que de sa participation aux groupes de travail.

[1033] Ce titre reprend la classification proposée par les auteurs Koivurova et al. des critères relatifs à l'admission et au renouvellement des observateurs des règles de procédure du Conseil, *Ibid.*

[1034] L'observateur *« accepte et soutien les objectifs du Conseil de l'Arctique tels que définis dans la Déclaration d'Ottawa. »* Traduction par nos soins. Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*, annexe 2, Accreditation and review of observers, règle 6 a), Criteria for admitting observers, p. 14.

[1035] L'observateur « a démontré son intérêt pour l'Arctique et son expertise utile au travail effectué au sein du Conseil. » *Ibid.*, règle 6 f), p. 14.

[1036] L'observateur « a démontré un intérêt concret et une aptitude à soutenir le travail du Conseil, notamment à travers des partenariats avec ses États membres et participants permanents visant à introduire les préoccupations de l'Arctique devant les organisations internationales universelles. », *Ibid.*, règle 6 g), p. 14.

Pour ce qui est de sa présence aux réunions politiques, l'UE est en général représentée par un ou deux émissaires issus en grande majorité du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et parfois de l'Agence européenne pour l'environnement, de la DG MARE ou de la DG RTD. Or, une simple présence ne suffit pas. Pour que la voix de l'UE soit reconnue auprès du Conseil, encore faut-il s'assurer d'une certaine continuité en la personne des représentants. En partie respectée, on note une présence continue d'un petit groupe de représentants aux réunions[1037]. Mais depuis la réunion des SAO des 25 et 26 octobre 2017 à Oulu, en Finlande, l'UE est représentée par son ambassadeur *« at large »* pour les affaires arctiques, l'ancienne ambassadrice de l'UE au Canada, Marie-Anne Coninsx. Sa présence systématique aux réunions politiques devrait permettre aux membres du Conseil d'identifier l'interlocuteur estampillé « Union européenne », favorisant ainsi leur dialogue. En outre, la stabilité de la fonction devrait être le gage d'un meilleur suivi des questions arctiques[1038].

En ce qui concerne la participation de l'UE aux groupes de travail du Conseil, celle-ci repose en grande partie sur son activité dans le domaine de la recherche. L'UE finance de nombreuses activités de recherche à travers ses différents programmes et elle soutient l'accès transnational aux diverses infrastructures[1039]. Dans son dernier rapport relatif à ses réalisations auprès du Conseil de l'Arctique, l'UE recense un certain nombre d'activités menées auprès des différents groupes de travail, task-forces ou groupes d'experts. Selon les sujets abordés, l'UE y intervient à travers plusieurs directions générales (DG) de la Commission, et agences. On note qu'elle s'est particulièrement engagée auprès de l'Arctic monitoring and assessment programme (AMAP), du Conservation of Arctic flora and Fauna (CAFF), et du Protection of the Arctic marine environment (PAME)[1040]. Il est, du reste, intéressant de souligner les liens qu'elle a pu développer avec l'AMAP.

[1037] Sans être exhaustif, les personnalités les plus fréquemment envoyés auprès du Conseil sont ou étaient : pour les représentants du SEAE, Boris Iarochevitch, chef de division Asie centrale de l'entité EAST-Russie , partenariat oriental, Asie centrale, coopération régionale et OSCE et de la même entité Terkel Petersen, expert auprès de la division partenariat oriental, coopération régionale, OSCE ainsi que l'ambassadeur Herman Janos, Matthew King de la DG RTD, chef d'unité de la direction B – innovation ouverte et science ouverte, Nikolaj Bock, conseiller spécial sur les affaires internationales auprès de l'Agence européenne de l'environnement, ancien « senior adviser » auprès du Conseil nordique des ministres, Stijn Billiet de la DG MARE, assistant du Directeur général.

[1038] Selon l'étude statistique menée par S. Knecht, l'UE aurait assisté entre 1998 et 2015 à 85, 71% des réunions ministérielles ce qui la place aux côtés des observateurs étatiques qui ont assisté à 86,6% de ces réunions. En comparaison, les autres organisations inter-gouvernementales observateurs auraient assisté à 61, 36% des réunions ministérielles et les ONG observateurs à 61, 54%. S. Knecht, *The Politics of Arctic International Cooperation: Introducing a Dataset on Stakeholder Participation in Arctic Council Meetings, 1998 – 2015*, Cooperation and Conflicts, vol. 52, n°2, p. 203-223, spéc. p. 209.

[1039] V° JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 7.

[1040] Selon l'étude précitée de Sebastian Knecht, l'UE serait présente à 33% des réunions des groupes de travail. Seuls les États membres du Conseil de l'Arctique, avec 93, 92% de présence, et les participants permanents, avec 41, 56% de

Ce groupe de travail était par exemple à la tête de la coordination d'une des six activités, *« work package »,* du projet européen ArcRisk sur les risques pour la santé dans l'Arctique du fait du changement climatique financé par le 7e programme-cadre pour la recherche.[1041] Plus récemment, l'AMAP s'est engagée auprès du consortium pour la recherche polaire, EU polar-net, avec 21 autres instituts de recherche. En tant que membre du consortium, il doit en soutenir les objectifs. Il a, par ailleurs, été désigné comme co-leader[1042] de l'une des tâches relatives à[1043] la coopération internationale et de l'Alliance pour la recherche transatlantique du EU polar-net[1044]. L'Alliance dont il est ici question a été signée par l'UE, le Canada et les Etats-Unis à Galway le 24 mai 2013[1045]. Ainsi l'AMAP est chargée de promouvoir les activités de recherche entre l'UE, les Etats-Unis et le Canada. Son secrétariat organise à cet effet un séminaire annuel rassemblant tous les acteurs intéressés afin de déterminer *« leurs besoins de recherche communs dans l'Arctique pouvant être inclus dans un programme intégré de recherche polaire européenne[1046]. »* L'AMAP s'est également engagée à informer et inclure le SDWG dans le travail des séminaires[1047].

Ces liens entre l'UE et un groupe de travail du Conseil de l'Arctique consolident la coordination de la recherche entre les différents organismes tout comme ils participent à consolider les liens entre l'UE et le Conseil. Il convient d'ailleurs de souligner que l'EU polar-net dispose d'un groupe consultatif d'experts, qui peut être amené à fournir des conseils rapides à la Commission européenne en ce qui concerne ses relations avec le Conseil de l'Arctique[1048].

---

présence, ont un pourcentage plus élevé de présence à ces réunions que l'UE. Les autres observateurs ont un pourcentage qui n'excède pas les 21, 77%. S. Knecht, *The Politics of Arctic International Cooperation: Introducing a Dataset on Stakeholder Participation in Arctic Council Meetings, op. cit.* p. 209. Si l'on regarde plus en détail, la base de données à l'origine de l'étude de Knecht, on remarque que l'UE est plus particulièrement présente aux réunions de l'AMAP, du PAME et de la Task Force for Action on Black Carbon and Methane (TFBCM). En revanche, elle est quasiment absente des réunions de l'Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR), du Sustainable development Working Group (SDWG) et de la Task force on Oil Pollution Prevention (TFOPP). S. Knecht, Stakeholder Participation in Arctic Council meetings 1998 – 2015, (STAPAC) Dataset, Harvard Dataverse, mai 2016.

[1041] Projet ArcRisk sur les impacts sur la santé dans l'Arctique et en Europe en raison des changements induits par le climat dans le cycle des contaminants, V° http://www.arcrisk.eu/ (consulté le 26 août 2019).

[1042] L'AMAP est co-leader avec l'Institut polaire français Paul Emile Victor (IPEV) basé à Plouzané dans le Finistère nord, http://www.institut-polaire.fr/language/fr/ (consulté le 26 août 2019).

[1043] Task 1.3 To strengthen and improve the international cooperation and to implement the Transatlantic Research Alliance ; Work package 1, International integration and policy guidance tâche relative, http://www.eu-polarnet.eu/ (consulté le 26 août 2019).

[1044] Déclaration de Galway sur la coopération dans l'océan Atlantique – Lancement d'une alliance pour la recherche entre l'Union européenne, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, 24 mai 2013, Marine Institute, Galway, Ireland.

[1045] *Ibid.*

[1046] Minutes of the 29 th AMAP WG meeting, AMAP Report 2015 :3, 13-15 sept. 2015, Tromso, Norvège, 38 p., spéc. p. 14.

[1047] *Ibid.*

[1048] Task 1.4 Evidence-based policy guidance, Work package 1, International integration and policy guidance tâche relative, http://www.eu-polarnet.eu/ (consulté le 26 août 2019).

En définitive, la participation de l'UE aux réunions ministérielles et aux réunions de travail démontre à la fois son intérêt et son investissement auprès du Conseil de l'Arctique. De plus, les travaux de recherche menés par l'UE, ou auxquels elle participe, contribuent à améliorer son expertise sur les questions relatives à l'Arctique. En cela, l'UE semble bien remplir les critères issus de la catégorie « critères confirmant les anciennes règles ».

b. Les critères soutenant la position des participants permanents au sein du Conseil de l'Arctique

Les règles de procédure ont ensuite posé des critères sur l'admission et le renouvellement des observateurs qui *« soutiennent la position des participants permanents »* au sein du Conseil. Ces critères sont inscrits à la règle 6 d) et 6 e) de l'annexe 2 des règles de procédure du Conseil de l'Arctique[1049]. Ces critères conditionnent l'attitude des observateurs eu égard aux populations autochtones. Ainsi, les observateurs doivent *« respecter les valeurs, les intérêts, la culture et les traditions de ces peuples et des autres habitants de l'Arctique[1050] ».* Ils doivent de surcroît *« avoir démontré une volonté politique ainsi qu'une capacité financière à contribuer au travail des participants permanents et des autres peuples autochtones de l'Arctique[1051] »*. Quant à l'origine de l'inscription de ces critères, l'UE n'y est pas totalement étrangère. Le conflit sur les produits dérivés du phoque naquit de l'adoption d'un règlement de la Communauté européenne dont l'impact fut lourd pour les populations autochtones[1052]. On peut présumer que la réglementation européenne fut alors considérée comme portant atteinte à la fois aux intérêts et au mode de vie de ces populations. Une autre raison déjà énoncée est la crainte de ces membres de voir leur statut unique au sein du Conseil mis en péril du fait de l'entrée d' *« observateurs puissants[1053] .»*

Les obligations découlant de ces critères restent vagues, car il est difficile d'évaluer le seuil d'implication exigé d'un observateur. L'Union européenne entretient de longue date des relations avec les populations autochtones de l'Arctique, d'autant qu'une partie des Saamis vit dans le nord de la Suède et de la Finlande. La politique arctique de l'UE reconnaît l'importance de ces peuples, quoique la dernière communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante pour les affaires extérieures et la politique de sécurité soit moins prolixe à leur égard que ne l'étaient les

[1049] Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*, annexe 2, Accreditation and review of observers, règle 6 d) et e), p. 13.
[1050] *Ibid.*, règle 6 d), p. 13.
[1051] *Ibid.*, règle 6 e), p. 13.
[1052] T. Koivurova, W. Hasanat, P. Graczyk, T. Kuusama, *China as an Observer in the Arctic Council*, in T. Koivurova et al., *Arctic law and Governance : The role of China, Finland and the EU*, *op. cit.* , p. 167.
[1053] Traduction par nos soins, *Ibid.* p. 214.

précédentes[1054]. Plusieurs initiatives en direction de ces peuples ont été, et sont toujours, menées par l'Union. On pense notamment aux programmes de coopération subrégionale (comme le programme Interreg IVA Nord, le programme pour la périphérie nordique et l'Arctique et le programme de coopération transfrontière Kolarctic[1055]). Il est indéniable que ces programmes traduisent une *« capacité financière à contribuer au travail des représentants permanents[1056] »*. Il est en revanche moins aisé de déterminer l'étendue des obligations découlant du critère lié au respect des valeurs, des intérêts, de la culture et de la tradition des peuples autochtones[1057]. Le degré d'implication des observateurs auprès des populations autochtones consiste-t-il en une simple abstention d'agir à l'encontre des intérêts, des valeurs, des traditions et de la culture de ces peuples ? Ou cette implication signifie-t-elle que les observateurs doivent être partie aux grandes conventions internationales sur les populations autochtones et garantir le respect des obligations et des droits qui en découlent ? Notamment, l'obligation d'obtenir le consentement libre et préalable de ces peuples avant l'adoption d'une décision susceptible de les affecter[1058].

Nous avions soulevé dans un précédent chapitre la question de l'implication des populations autochtones dans les politiques de l'UE et avions conclu qu'elle n'était pas encore suffisante au regard du droit international relatif à ces peuples. Des réunions, les Arctic Dialogues, sont néanmoins organisées entre l'UE et ces populations afin *de « s'assurer que leurs points de vue et leurs droits sont respectés et défendus dans l'élaboration actuelle des politiques de l'UE concernant l'Arctique. [1059]»* Ces réunions sont réputées être organisées chaque année alors que leur régularité est en réalité beaucoup moins acquise [1060]. Depuis le premier « Arctic Dialogues » en 2010, seules cinq autres réunions de ce type ont été organisées. Toutefois, les trois dernières ont eu lieu en 2016, 2017 et 2018, ce qui laisse présager de la pérennité de la plateforme de dialogue. Des progrès sont également à noter en ce qui concerne le contenu de ces réunions. Abordé sous l'angle d'une simple réunion informative, leur format s'est progressivement étoffé en une approche devant produire des résultats plus concrets, *« action-oriented results »*[1061]. Les rapports tirés de ces réunions restent

[1054] JOIN (2016) 21, *op. cit.*
[1055] The Interreg VA Nord programme 2014-2020, Bordeless opportunities, 56 p.. ; The Karelia CBC, Joint operational programme 2014-2020, 79 p.. ; The Kolarctic CBC programme 2014-2020, 93 p.. ; The Interreg VB Northern Periphery and Arctic 2014-2020, 76 p.
[1056] Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*, annexe 2, Accreditation and review of observers, règle 6 e), p. 13.
[1057] *Ibid.*, règle 6 d), p. 13.
[1058] Voir l'article 19 de la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones, Résolution 61/295 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, 13 sept. 2007.
[1059] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 17.
[1060] *Ibid.*
[1061] Direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE) de la Commission européenne, Proceedings of the « Arctic Indigeneous People Dialogue », 22 janv. 2016, 8 p., spéc. p. 1.

encore trop laconiques rendant la réalisation d'actions concrètes difficilement envisageables[1062]. En outre, il n'est pas aisé d'avoir accès à ces rapports, car le site de la DG MARE qui les abrite n'est pas actualisé et il présente de surcroît une architecture peu lisible. Afin d'améliorer la communication entre les populations autochtones et l'UE, il fut à plusieurs reprises question de créer un bureau autochtone à Bruxelles. Mais pour l'instant, aucune décision n'a encore été prise en ce sens. Enfin, les populations autochtones ont été consultées lors du forum des parties prenantes de l'Arctique européen initié par l'UE. Ce forum avait pour mission de définir les *« principales priorités en matière d'investissement et de recherche[1063]».* Aujourd'hui, la coopération entre les parties prenantes de l'Arctique européen se poursuit dans le cadre d'une Conférence annuelle des parties prenantes. Les Arctic Dialogues se tiennent lors de cette conférence, ce qui permet d'intégrer les populations autochtones à cette initiative. Par conséquent, l'UE déploie une série d'actions en vue d'impliquer davantage ces peuples.

Il ne faut pas perdre de vue que les liens de l'Union avec les populations autochtones arctiques appartenant à l'UE, représentées par le Conseil Saami, peuvent être pour elle un atout pour sa position au Conseil de l'Arctique. Le poids des représentants permanents au Conseil de l'Arctique ne doit pas être sous-estimé. Même s'ils ne prennent pas part au vote, leur poids politique est conséquent d'autant qu'ils ont généralement le soutien d'au moins un État arctique[1064]. Le jeu institutionnel implique que les représentants permanents ont tout intérêt à parler d'une même voix et à trouver entre eux un terrain d'entente. Dans ce contexte, le Conseil Saami est amené à échanger avec ses homologues. Aussi, la qualité des relations qu'entretient l'UE avec le Conseil Saami, en dehors du Conseil de l'Arctique, peut ensuite s'avérer cruciale pour sa position dans cette même enceinte. Le Conseil Saami pourrait s'avérer être un allié de poids.

c. Les critères qui *« assignent de nouveaux rôles au Conseil[1065] »*

La catégorie des critères qui *« assignent de nouveaux rôles au Conseil »* sont contenus à la règle 6 b), et 6 c) de l'annexe 2 des règles de procédure du Conseil de l'Arctique[1066]. Selon la règle 6 c),

[1062] A. Stepien, *Incentives, Practices and Opportunities for Arctic External Actors'Engagement with Indigeneous Peoples – China and the European Union, op. cit.*, p. 219.
[1063] Direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE) de la Commission européenne, Proceedings of the « Arctic Indigeneous People Dialogue », *op. cit.*
[1064] A. Stepien, *Incentives, Practices and Opportunities for Arctic External Actors'Engagement with Indigeneous Peoples – China and the European Union, op. cit.*, p. 208.
[1065] T. Koivurova, W. Hasanat, P. Graczyk, T. Kuusama, *China as an Observer in the Arctic Council*, in T. Koivurova et al., *Arctic law and Governance : The role of China, Finland and the EU*, *op. cit.*, p. 167.

les observateurs doivent reconnaître qu'*« un vaste cadre juridique s'applique à l'océan Arctique, notamment le droit de la mer, et que ce cadre constitue une base solide pour une gestion responsable de cet océan*[1067]*. »* Et d'après la règle 6 b) les observateurs reconnaissent *« la souveraineté, les droits souverains et la compétence des États arctiques en Arctique*[1068]*. »* Exiger des observateurs ce type de reconnaissance est très inhabituel pour un forum intergouvernemental.

Les positions politiques de l'UE ne sont encore une fois pas totalement étrangères à cette dernière série de critères. Alors que les « Arctic 5 » avaient déclaré à Ilulissat en 2008 qu'ils n'estimaient *« pas nécessaire d'élaborer un nouveau régime juridique d'ensemble qui s'appliquerait à l'océan Arctique* [1069]*»,* le Parlement européen recommandait en octobre de la même année d'*« œuvrer en faveur de l'ouverture de négociations internationales visant à parvenir à l'adoption d'un traité international pour la protection de l'Arctique, s'inspirant du traité sur l'Antarctique*[1070] *».* Loin d'apaiser les tensions diplomatiques, la Commission européenne dans sa première communication dédiée à la région arctique déplorait *« le caractère fragmentaire du cadre juridique, le manque d'instruments efficaces »* de la gouvernance arctique[1071]. Largement critiqués, le Parlement et la Commission clarifièrent, voire changèrent, leur position en désignant le Conseil de l'Arctique comme *« principal forum de coopération régionale pour l'ensemble de la région arctique*[1072] *»* et soulignant *« l'importance clairement supérieure des intérêts des États riverains*[1073]*. »* Il n'en demeure pas moins que les membres du Conseil de l'Arctique décidèrent de reprendre lors de la rédaction de la règle 6 c) des termes qui rappellent la formulation employée dans la Déclaration d'Ilulissat et selon lesquels *« un vaste cadre juridique s'applique à l'océan*

[1066] Arctic Council, Rules of procedures, *op. cit.*, annexe 2, Accreditation and review of observers, règle 6 b) et 6 c), p. 13.
[1067] Traduction par nos soins, *Ibid.*
[1068] Traduction par nos soins, *Ibid.*
[1069] En effet, selon ces cinq États arctiques, il existe déjà un *« cadre juridique international étendu [qui] s'applique à l'océan Arctique »,* Déclaration d'Ilulissat, Conférence sur l'océan Arctique, 28 mai 2008, Ilulissat, Groenland.
[1070] Résolution du Parlement européen sur la gouvernance arctique, Gouvernance de l'Arctique dans un environnement mondialisé, P6_TA (2008) 0474, 9 oct. 2008, 4 p., spéc. pt. 15, p. 3.
[1071] COM (2008) 763, *op. cit.*, p. 10.
[1072] Citation issue de la Résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le Grand Nord du 20 janv. 2011, P7 TA (2011) 0024, 2009/2214(INI), 15 p., pt. 45, p. 11. V° également la Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Élaboration d'une politique de l'UE pour la région de l'Arctique : progrès réalisés depuis 2008 et prochaines étapes, JOIN (2012) 19, 26 juin 2012, 19 p., spéc. p. 3.
[1073] Résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le Grand Nord du 20 janv. 2011, *op. cit.*, pt 51., p. 12.

Arctique, notamment le droit de la mer, et que ce cadre constitue une base solide pour une gestion responsable de cet océan[1074] *».*

Le deuxième critère de cette série vient renforcer cette position, il est demandé aux observateurs de reconnaître la souveraineté, les droits souverains et la compétence des États arctiques en Arctique[1075]. Pour être véritablement opérationnel, encore faudrait-il que les membres du Conseil de l'Arctique n'aient aucun différend territorial. La qualification juridique des passages du Nord-Est et du Nord-Ouest ne fait, par exemple, pas consensus au sein des membres du Conseil. Alors que la Russie et le Canada leur reconnaissent la qualification d'eaux intérieures historiques, nécessitant une autorisation préalable pour y croiser, les autres États arctiques considèrent pour leur part qu'il s'agit de détroits internationaux, régis par le principe de liberté de navigation. L'UE s'est également positionnée sur la question dès 2008 en appelant au respect des principes du droit international, de la liberté de navigation et du droit de passage inoffensif[1076]. Dès lors, on peut considérer que tant que les membres du Conseil de l'Arctique n'auront pas réglé leurs différends, la portée de ce critère restera très relative en ce qui concerne les divergences de positions entre l'UE et certains membres[1077].

Il appert de ces développements que l'évaluation des observateurs au regard de ces critères est éminemment politique. Du reste, il est intéressant de noter que dans son rapport sur ses intérêts et aptitudes à soutenir le travail du Conseil de l'Arctique, l'UE cherche à mettre en avant ses différents programmes de recherche ainsi que ses programmes de coopération transrégionale[1078]. Sa légitimité, en tant qu'observateur « de principe » du Conseil, semble être évaluée à l'aune de ses réalisations concrètes. Le contexte géopolitique actuel ne laisse pas, pour le moment, présager une mise en œuvre rapide de son statut. L'implication des États membres de l'UE au Conseil de l'Arctique doit maintenant être envisagée.

[1074] La Déclaration d'Ilulissat affirmait que *« we recall that an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean […]. Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations […].* », Déclaration d'Ilulissat, Conférence sur l'océan arctique, *op. cit.*

[1075] On retrouve une formulation identique dans la Déclaration d'Ilulissat précitée.

[1076] COM (2008) 763, *op. cit.*, p.8. ; Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives aux questions arctiques, 2985e session du Conseil Affaires générales, 8 déc. 2009, 5 p., spéc. p. 4 ; Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le développement d'une politique de l'UE pour la région Arctique, session n°3312 du Conseil des affaires étrangères, 12 mai 2014, 3 p., spéc. p. 3.

[1077] P. Graczyk, T. Koivurova, *A new era in the Arctic Council's external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance*, Polar record, oct. 2012,13 p., spéc. p. 10.

[1078] Arctic Council, EU observer activity report, 5 déc. 2016, 6 p.

C. L'implication des États membres de l'Union européenne au Conseil de l'Arctique

Trois États membres de l'UE, le Danemark, la Finlande et la Suède, sont également membres du Conseil de l'Arctique, et six de ses États y sont observateurs, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays bas, la Pologne[1079]. Certains États arctiques craignent que l'Union européenne et ses États membres puissent coordonner leur position, conférant au bloc un poids non négligeable au sein du forum[1080]. Il est vrai que, selon l'article 34§1 TUE, *« les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. »* Ils doivent, dans ce cadre, défendre les positions de l'UE[1081].

La première question qui se pose est celle de savoir si une telle coordination a cours dans un forum comme le Conseil de l'Arctique qui n'est, juridiquement, ni une organisation internationale ni une conférence internationale. Sans pouvoir l'affirmer, on peut considérer qu'étant juridiquement moins abouti qu'une organisation internationale, mais plus qu'une simple conférence internationale, le Conseil de l'Arctique peut tout à fait être visé par cet article.

Cette coopération entre États membres et Union européenne revêt diverses appellations, on parle tantôt de *« coopération loyale »,* de *« devoir de coopération* » ou encore *« de solidarité politique mutuelle. »* Le traité de Lisbonne évoque à divers endroits ce principe. En tant que principe fondateur du droit de l'UE on le retrouve, dans les dispositions communes du traité sur l'Union européenne, à l'article 4§3 TUE. Cet article sert de base légale lorsque la coopération opère dans les domaines de l'action extérieure, à l'exception de la PESC. Cet article dispose qu'*« en vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union[1082]. »* En matière de PESC, les rédacteurs rappellent, aux articles 24 TUE et 34 TUE, qu'en dépit de la spécificité de cette politique, une solidarité politique mutuelle doit exister entre les États membres et l'UE. Si les articles 34 TUE et 24 TUE

[1079] L'Allemagne, la Hollande et la Pologne sont observateurs depuis 1998, la France depuis 2000 et l'Espagne depuis 2006 et l'Italie depuis 2013.
[1080] A. Raspotnik, *The European Union and its northern frontier – European geopolitics and its Arctic context*, Wolfgang Wessels (dir.), thèse, relations internationales, Universität zu Köln, 2016, 377 p., spéc. p. 281.
[1081] *Il est précisé à l'article 34§1 TUE que cette coordination est organisée par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.*
[1082] Article 4§3 TUE.

organisent la coopération entre l'UE et les États membres dans le domaine de la PESC, sous le contrôle politique du Haut représentant, la compétence de la Cour en la matière est très limitée.

La seconde question concerne l'action des États membres au sein des enceintes internationales dont l'UE est absente, ou dans lesquelles l'UE n'a pas le statut de membre. Cette capacité d'action des États membres va dépendre du domaine visé, à savoir si l'on se trouve dans le cadre de ses compétences exclusives **(1),** partagées **(2)** ou bien que les questions relèvent de la PESC **(3).**

1. L'action des États membres dans le domaine des compétences exclusives

La Cour de justice a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur l'action des États membres dans l'intérêt et pour le compte de l'Union. Dans le cadre des compétences exclusives, cette action des États membres est désignée par la doctrine comme *l'actio pro communitate*[1083]. Les États membres peuvent être autorisés par l'Union, sur la base d'une position commune, à adopter un accord international ou à présenter une position commune dans une enceinte internationale. Eleftheria Neframi résume la substance de *l'actio pro communitate* de cette manière : *« outre une autorisation d'agir dans un domaine de compétence exclusive de l'Union, une obligation d'agir selon une position commune, dans l'intérêt et pour le compte de l'Union*[1084]*. »*

À titre d'exemple, l'affaire Commission c/ Grèce de 2009 précise les obligations qui incombent aux États membres dans le cadre d'une organisation internationale dont l'UE ne fait pas partie, mais qui interviennent dans le cadre de ses compétences exclusives[1085]. Dans cette affaire, la Grèce est mise en cause pour avoir soumis une proposition sur la mise en adéquation des navires et des infrastructures portuaires avec les obligations du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS code[1086]) et de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS[1087]), domaine de compétence exclusive de l'UE. Elle avait auparavant demandé à voir cette question soulevée lors du comité européen compétent. La

[1083] E. Neframi*, L'action extérieure de l'Union européenne - Fondements, Moyens, Principes,* LGDJ, Lextenso, 2010, 216 p., spéc. p. 128.
[1084] *Ibid.*, p. 129.
[1085] CJCE, 12 fév. 2009, Commission des Communautés européennes c/ République hellénique, aff. C- 45/07, Rec. de juris. 2009 I-00701, pts. 30-31.
[1086] Résolution 2 de la Conférence des gouvernements contractants à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, International Ship and Port Facility Security, Londres, 12 déc. 2002, entrée en vigueur le 1er juil. 2004.
[1087] Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), adoptée le 1er nov. 1974, entrée en vigueur le 25 mai 1980.

Commission n'ayant pas accédé à sa requête, le Grèce décida de soumettre directement sa proposition devant l'Organisation maritime internationale. La Cour la condamna pour manquement à son obligation d'agir dans l'intérêt de la Communauté. En effet, *« la seule circonstance que la Communauté n'est pas membre d'une organisation internationale, n'autorise nullement un État membre, agissant à titre individuel dans le cadre de sa participation à une organisation internationale, à prendre des engagements susceptibles d'affecter les règles communautaires*[1088]*. »* Ainsi, tant qu'aucune coordination n'a été établie, les États membres ont l'obligation de s'abstenir de prendre toutes mesures susceptibles de porter atteinte aux règles communes. En l'occurrence, l'acte visé par cette affaire était non-contraignant, donc cette obligation vaut aussi bien pour des actes juridiquement contraignants que non contraignant.

Par ailleurs, si dans le cadre de l'activité *« autonome »* des États membres au sein d'une Organisation internationale, mais également en dehors d'un tel cadre, un accord international devait être conclu dans un domaine de compétence exclusive alors soit l'accord international est considéré par les États tiers comme un accord étatique, conclu dans l'intérêt et pour le compte de l'Union, soit comme une *res inter alios acta*, un acte qui ne peut affecter le droit des tiers à la convention[1089]. Dans tous les cas, l'accord produira dans l'ordre juridique de l'Union les mêmes effets qu'un accord international qu'elle aurait elle-même conclu. Les États membres peuvent également conclure des accords internationaux en leur nom dans le cadre de compétence exclusive, seulement, ils doivent au préalable se conformer à une procédure d'autorisation prévue par règlement[1090].

On remarque que l'action *« autonome »* des États membres dans les enceintes internationales dont l'UE n'est pas membre, comme le Conseil de l'Arctique, est strictement encadrée lorsqu'elle se déroule dans le cadre de la compétence exclusive de l'UE. Il pèse sur les États membres une obligation de résultat et pas seulement de comportement[1091]. Ils ne doivent en aucune manière porter atteinte à l'unité de la représentation de l'Union à l'extérieur[1092].

[1088] CJCE, 12 fév. 2009, Commission des Communautés européennes c/ République hellénique, aff. C- 45/07, Rec. de juris. 2009 I-00701, pts. 30-31.
[1089] E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne - Fondements, Moyens, Principes, op. cit.*, p. 130.
[1090] *Ibid.*, p. 131-132.
[1091] J. Bjerkem, *Member States as 'Trustees' of the Union ? The European Union and the Arctic Council*, Department of EU international relations and diplomaty studies, Collège d'Europe, EU Diplomacy paper, Bruges, déc. 2017, 28 p., spéc. p. 16.
[1092] *Ibid.*

2. L'action des États membres dans le domaine des compétences partagées

Cette même action dans le cadre des compétences partagées n'implique pas tout à fait les mêmes obligations. À plusieurs reprises, la Cour a considéré que le devoir de coopération loyale, contenu dans l'article 4§3 TUE, était d'application générale et concernait aussi bien les compétences exclusives que partagées. Dans l'hypothèse d'un accord international relevant à la fois de la compétence des États membres et de l'Union européenne, les deux parties doivent veiller à coopérer étroitement conformément au principe de subsidiarité. Cette coopération étroite vaut du processus de négociation à celui de conclusion de l'accord et de l'exécution des différents engagements. Par ailleurs, cette coopération s'impose même si l'UE n'est pas partie à la convention[1093].

En l'occurrence, dans l'affaire Commission c/ Suède, relative à la proposition unilatérale de la Suède d'inscrire une nouvelle substance de polluants organiques persistants à l'annexe A de la convention de Stockholm[1094], les États membres et l'UE sont tous deux parties à cette convention[1095]. Dans cette affaire, la Cour a reconnu que l'Union était réputée avoir commencé à exercer sa compétence dès lors qu'une action commune concertée était engagée[1096]. La Cour de justice précise qu'outre une obligation de consultation et d'information mutuelle sur les sujets d'intérêts communs, obligation de comportement, le devoir de loyauté peut impliquer également une obligation d'abstention, obligation de comportement ou de résultat suivant les perspectives[1097]. Dans ses conclusions dans l'affaire en question, l'avocat général Maduro résume les incidences liées au devoir de coopération loyale comme suit : *« premièrement, les États membres doivent coopérer au processus décisionnel de la Communauté et deuxièmement, ils doivent s'abstenir d'agir individuellement, tout au moins pendant une période raisonnable, jusqu'à ce qu'une*

[1093] CJUE, gde ch., 20 avril 2010, Commission européenne c/ Royaume de Suède, aff. C-246/07, *Rec. de juris. 2010 I-03317*.
[1094] La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants du 22 mai 2001, *op. cit.*
[1095] CJUE, gde ch., 20 avril 2010, Commission européenne c/ Royaume de Suède, aff. C-246/07, *Rec. de juris. 2010 I-03317*.
[1096] Selon cet arrêt, *« il n'apparaît pas indispensable qu'une position commune revête une forme déterminée pour exister et être prise en considération dans le cadre d'un recours en manquement à l'obligation de coopération loyale, pour autant que le contenu de cette position puisse être établi à suffisance de droit »*, CJUE, gde ch., 20 avril 2010, Commission européenne c/ Royaume de Suède, aff. C-246/07, *Rec. de juris. 2010 I-03317,* pt. 77. Cet arrêt (point 74) renvoie à une affaire précédente selon laquelle une proposition de décision, même lorsqu'elle n'est pas adoptée, peut être considérée comme *« le point de départ d'une action communautaire concertée »,* V° CJCE, 5 mai 1981, Commission des Communautés européennes c/ Royaume-Uni, aff. C- 804/79**,** *Rec. de juris. 1981 I-1045,* pt. 28.
[1097] J. Bjerkem, *Member States as 'Trustees' of the Union ? The European Union and the Arctic Council*, *op. cit.*, p. 11.

conclusion soit adoptée concernant ce processus[1098]*. »* L'avocat général lie le devoir d'abstention au devoir de coopérer au processus décisionnel dans le but de faciliter l'exercice futur de la compétence de la Communauté. Dans la logique de l'avocat général, le début d'une action concertée au niveau de la Communauté marque le début de l'exercice de la compétence qu'elle partage avec les États membres. Ainsi les États membres ont une obligation de résultat de préserver ce processus en s'abstenant d'agir unilatéralement. La Cour considère quant à elle que le devoir d'abstention est lié à l'obligation d'assurer la représentation internationale, ce n'est qu'une obligation de comportement[1099].

Par ailleurs, la Cour a eu à se prononcer sur la légalité d'une position adoptée au nom de l'Union dans le cadre d'une organisation internationale à laquelle l'UE n'est pas partie et intervenant dans le cadre de compétences partagées[1100]. Il n'est plus question ici de savoir si une action concertée est entamée, mais de définir si une telle action est envisageable. Dans l'affaire Allemagne c/ Conseil de 2014[1101] se pose la question de la possibilité pour l'UE d'adopter une telle position en se fondant sur l'article 218§9 TFUE qui dispose que *« le Conseil, sur proposition de la Commission et du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, adopte une décision […] établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques […] .»* Si le libellé de cette disposition ne pose aucun problème dans le cadre d'une organisation internationale à laquelle est partie l'UE, huit États membres ont tenté de restreindre l'action de l'UE dans les organisations auxquelles elle n'appartenait pas en invoquant un défaut de base légale. Depuis l'affaire Conseil c/ Commission de 2009, il avait été admis par la Cour que le Conseil devait suffisamment motiver ses décisions sur des positions à adopter au nom de l'Union en précisant à la fois la base légale lui attribuant compétence pour agir, et la base légale procédurale[1102]. Comme le remarque l'avocat général Cruz Villalon dans l'affaire Allemagne c/

[1098] Conclusions de l'avocat général M. M. Poiares Maduro, 1 oct. 2009, Aff. C-246/07, Commission des Communautés européennes c/ Royaume de Suède, pt. 49.
[1099] Position retenue à la fois par l'avocat général Maduro et reprise par E. Neframi. V° Conclusions de l'avocat général M. M. Poiares Maduro, 1 oct. 2009, Aff. C-246/07, *op. cit.*, pts. 49-56. ; E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne - Fondements, Moyens, Principes*, *op. cit.*, p. 134-135.
[1100] Dans l'arrêt Allemagne c/ Conseil, l'Allemagne demande l'annulation d'une décision du Conseil sur la position à adopter au nom de l'UE relative à des recommandations devant être adoptées lors de l'assemblée générale de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV). Ces recommandations visent l'organisation des marchés vitivinicoles qui relève de la politique agricole commune, compétence partagée entre l'UE et les États membres. CJUE, gde ch., 7 oct. 2014, République fédérale d'Allemagne c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-399/12, Rec. numérique ECLI:EU:C:2014:2258. ; V° égal. J. Bjerkem, *Member States as 'Trustees' of the Union ? The European Union and the Arctic Council*, *op. cit.*, p. 13.
[1101] CJUE, gde ch., 7 oct. 2014, aff. C-399/12, *op. cit.*
[1102] CJCE, 1 oct. 2009, Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-370-07, Rec. de juris. 2009 I-08917.

Conseil, la Cour s'était alors contentée de se prononcer sur l'exigence de motivation et n'avait pas émis d'opinion quant à la légalité de l'article 218§9 TFUE comme base légale procédurale à l'adoption d'une décision établissant une position à prendre au nom de l'Union lorsque cette dernière n'est pas partie à l'organisation en cause[1103]. Dans ses conclusions, Monsieur Cruz Villalon produit une étude sur la genèse et la fonction de cet article qui, on l'apprend, fut créé pour établir la procédure de coordination entre les États membres et l'Union dans les instances appelées à adopter des actes ayant des effets juridiques. D'après lui, rien dans cet article ne laisse entendre qu'il puisse s'appliquer aux positions à prendre dans des instances auxquelles l'UE n'appartient pas[1104].

Néanmoins, la Cour dans l'affaire Allemagne c/ Conseil n'a pas suivi l'appréciation de l'avocat général et a validé l'emploi de l'article 218§9 TFUE comme base légale à des positions communes à tenir dans des enceintes auxquelles l'UE n'est pas membre. Comme l'article 218§9 TFUE vise les instances créées *« par accord »* sans préciser que l'Union doit être partie à un tel « accord » et qu'aucune autre disposition de l'article ne semble l'exiger, cette base juridique fut admise par la Cour dans de telles circonstances[1105].

La position de la Cour est en adéquation avec sa jurisprudence, et plus particulièrement, avec l'affaire Commission c/ Grèce de 2009 susmentionnée selon laquelle dans un domaine relevant de sa compétence, le seul fait que l'UE ne soit pas membre d'une organisation internationale n'autorise pour autant pas les États membres à prendre des engagements susceptibles d'affecter les règles communes[1106]. La position commune peut donc être adoptée si elle appartient à un domaine déjà largement réglementé. Par ailleurs, l'avocat général est d'avis que les recommandations produites par l'organisation visée par l'affaire ne peuvent constituer des actes ayant des effets juridiques, tels qu'exigé par l'article 218§9 TFUE. La Cour a pourtant considéré que des recommandations, bien que non contraignantes, étaient néanmoins susceptibles d'avoir un effet juridique dans l'ordre juridique de l'UE. La Cour, dans une approche qualifiée de *« pragmatique »* par Christine Kaddous, s'est fondée sur *« les effets concrets »* des recommandations[1107]. Les dispositions issues de ces recommandations sont, en effet, incorporées dans le droit de l'UE et la Commission les utilise comme référence pour baser ses autorisations de pratique œnologique.

[1103] Conclusions de l'avocat général M. Pedro Cruz Villalon, 29 avril 2014, aff. C-399/12, République fédérale d'Allemagne c/ Conseil de l'Union européenne.
[1104] *Ibid.*, pts. 39-60.
[1105] CJUE, gde ch., 7 oct. 2014, République fédérale d'Allemagne c/ Conseil, aff. C-399/12, *op. cit.*, pts 48-50.
[1106] CJCE, 12 fév. 2009, Commission c/Grèce, aff. C- 45/07, *op. cit.*, pts 30-31.
[1107] CJUE, gde ch., 7 oct. 2014, République fédérale d'Allemagne c/ Conseil de l'Union européenne, *op. cit.* ; C. Kaddous, *CJUE, gde ch., 7 oct. 2014, République fédérale d'Allemagne c/ Conseil*, in Fabrice Picod (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2014 – Décisions et commentaires*, Bruylant, 2014, p.626-630, spéc. p. 630.

Dans le contexte du Conseil de l'Arctique, si une question relevant du domaine des compétences partagées devait être soulevée, sa position aurait de nombreuses similitudes avec l'affaire opposant l'Allemagne au Conseil[1108]. Dans cette affaire, l'UE n'était pas membre de l'organisation internationale des vins (OIV). De la même manière, l'UE n'est pas membre du Conseil de l'Arctique et cette enceinte n'adopte pas de mesures contraignantes, mais généralement de simples lignes directrices. Se pose alors la question de la possibilité pour l'UE d'adopter une décision sur une position à prendre au nom de l'Union sur la base de l'article 218§9 TFUE. On peut imaginer que le Conseil de l'Arctique puisse un jour adopter des lignes directrices dans un domaine déjà largement réglementé par l'UE[1109]. Ces lignes directrices seraient alors susceptibles d'avoir un impact sur l'acquis de l'UE. Toutefois, l'emploi de l'article 218§9 TFUE, comme base légale à une action concertée de l'UE au Conseil de l'Arctique, semble peu probable. Le Conseil de l'Arctique n'est pas *« une instance créée par accord »,* son acte de naissance n'émane pas d'un traité international, mais d'une simple déclaration politique. Par conséquent, on doute qu'à l'heure actuelle une telle action concertée auprès du Conseil de l'Arctique puisse être envisagée dans un domaine de compétences partagées.

3. La coopération loyale ou le devoir de solidarité politique mutuelle dans le cadre de la PESC

Reste à envisager les obligations des États membres dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Vu la particularité de ce domaine, le devoir de loyauté ne repose pas sur la même base légale que le reste de l'action extérieure de l'UE. Un changement est également opéré au niveau de sa formulation, il y est davantage question de *« solidarité politique mutuelle »* que de loyauté[1110]. Aussi, la CJUE n'ayant que peu de compétence en matière de PESC, les obligations qui pèsent sur les États membres sont donc plus de nature politique que juridique[1111]. Dans ce cadre spécifique, les obligations des États ne sont pas les mêmes suivant l'adoption ou non d'une décision par l'UE.

[1108] V° J. Bjerkem, *Member States as 'Trustees' of the Union ? The European Union and the Arctic Council*, *op. cit.*, p. 13.
[1109] *Ibid.,* p. 19.
[1110] Article 24§2 TUE : *« Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur le développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres. »*
[1111] Article 275 TFUE : *« La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base. […] »*

Le Conseil peut adopter soit une décision définissant les actions à mener par l'UE soit une décision définissant les positions à prendre par l'UE[1112]. La procédure correspondant aux décisions définissant les actions à mener est développée à l'article 28 TUE. Ce type de décision engage *« les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action[1113]. »* Eleftheria Neframi évoque à ce propos la *« compétence d'exécution »* des États membres[1114]. Comme elle l'explique, la nature non législative des décisions PESC implique que les États membres les exécutent en mettant leur propre politique en conformité avec les exigences afférentes[1115]. Les États sont donc liés par cette décision qui en dépit de son caractère contraignant ne peut faire l'objet d'une poursuite juridictionnelle. En outre, il pèse sur eux une obligation d'information préalable en cas de prise de position ou d'action nationale envisagée en application de la décision adoptée[1116].

Aucune procédure particulière ne vient régir l'application des décisions sur les positions à prendre au nom de l'Union européenne. Seule l'obligation pour les États membres de mettre leurs politiques nationales en conformité avec ces décisions est mentionnée dans le traité[1117]. On en déduit qu'une même *« compétence d'exécution »* des États membres opère en la matière[1118].

Enfin, Eleftheria Neframi qualifie la compétence de l'UE en matière de PESC de compétence partagée *« en ce que les États membres conduisent leur propre politique étrangère en l'absence de prise de position au niveau de l'Union »[1119]*. Aucune décision de ce type n'a encore été adoptée pour la région Arctique. La coordination des actions entre l'UE et les États membres en matière de politique étrangère en Arctique serait pour l'heure régie par les règles qui suivent.

L'article 24§3 TUE commande aux États membres d'appuyer activement et sans réserve la PESC et de respecter l'action de l'Union *« dans un esprit de loyauté et de solidarité »*. Elefthéria Neframi qualifie cette exigence *d' « obligation positive des États membres »* de respecter l'action de l'UE dans ce domaine, mais aussi de la promouvoir[1120]. Par ailleurs, ils doivent s'abstenir,

[1112] Article 25 b) i) ii) TUE.
[1113] Article 28§2 TUE.
[1114] E. Neframi*, L'action extérieure de l'Union européenne - Fondements, Moyens, Principes*, *op. cit.*, p. 24-25.
[1115] *Ibid.* p. 24.
[1116] Article 28§3 TUE.
[1117] Article 29 TUE *« Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'UE ».*
[1118] E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne - Fondements, Moyens, Principes*, *op. cit.*, p. 24.
[1119] E. Neframi précise qu'il s'agit *« d'une compétence partagée dont l'exercice n'a pas d'effet pour l'avenir. »* En d'autres termes, si l'UE adopte décision PESC, sa compétence sera restreinte à la durée et aux objectifs fixés au préalable dans l'acte. De la même manière, les États membres auront l'obligation de conformer leurs politiques à la décision adoptée. *Ibid.*, p. 24-25.
[1120] *Ibid.,* p. 138.

« obligation négative [1121]», « de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales[1122]. » La solidarité mutuelle pèse également sur les relations entre États membres, ils doivent œuvrer *« de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle [1123]»* et l'Union doit conduire la PESC en renforçant ladite coopération systématique entre États membres[1124].

L'article 32 TUE apporte des précisions quant aux obligations étatiques. De manière générale, lorsqu'une question de PESC d'intérêt général se présente, les États membres ont une obligation de concertation au sein du Conseil européen ou du Conseil. Ils doivent avoir comme objectif de définir une approche commune, mais cet objectif n'est en rien une obligation. L'adoption, ou non, d'une approche commune déterminera le type d'obligations pesant sur les États. Dans l'hypothèse où une approche commune est adoptée, les États, à travers leurs ministres des affaires étrangères, devront coordonner leurs activités avec le Haut représentant au sein du Conseil. Dans leur action extérieure, action auprès des pays tiers ou des organisations internationales, les États (plus précisément leurs missions diplomatiques) et l'Union (à travers les délégations de l'Union) doivent coopérer pour contribuer à la formulation et à la mise en œuvre de l'approche commune. Par ailleurs, dans l'enceinte des organisations ou conférences internationales, les États membres ont l'obligation de se coordonner pour défendre les positions communes de l'Union. Cette obligation est valable pour les organisations auxquelles tous les États membres ne participent pas. Dans tous les cas, qu'une approche commune ait ou non été arrêtée, les États membres ont l'obligation de tenir informés les autres États et le Haut représentant de toutes questions d'intérêt commun soulevées lors d'organisations ou conférences internationales.

Maintenant, si aucune approche commune n'a pu être dégagée, une obligation de consultation des autres États membres pèse tout de même sur les États avant qu'ils entreprennent une action sur la scène internationale ou qu'ils prennent un engagement pouvant *« affecter les intérêts de l'Union. »* L'article 32 TUE ajoute que *« les États membres assurent, par la convergence de leurs actions, que l'Union puisse faire valoir ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale »* et qu'ils doivent être solidaires. Cette partie de l'article traduit la substance du principe de solidarité politique mutuelle des États, ses objectifs, plus qu'elle ne représente une obligation pour les États de faire nécessairement converger leurs actions.

[1121] *Ibid.*, p. 138.
[1122] Article 24§3 TUE.
[1123] *Ibid.*
[1124] Article 25 pt. c TUE.

Pour l'heure, aucune approche commune dans le domaine de la PESC n'a été arrêtée concernant l'action au sein du Conseil de l'Arctique. Conformément à ce que nous venons d'exposer, les États membres ont néanmoins une obligation d'informer les autres États membres et la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité des questions ayant un intérêt général qui y seraient soulevées[1125]. Ils sont également tenus de consulter les autres États s'ils devaient entreprendre une action ou souscrire à un engagement susceptible d'affecter les intérêts de l'Union[1126]. Cependant, aucune procédure contentieuse en la matière ne pourrait être envisageable. Si l'on se reporte maintenant aux politiques nationales des États membres de l'UE, membres du Conseil de l'Arctique, on constate que leurs stratégies nationales traduisent un soutien à une présence accrue de l'UE dans la région. Les trois États supportent ouvertement l'accession de l'UE au statut d'observateur du Conseil. Mais l'ampleur de ce soutien est plus ou moins importante selon les États[1127].

On relève dans la stratégie de la Suède des indices d'une volonté d'inclure davantage l'UE dans les affaires arctiques. Il est en effet significatif que dans sa présentation des stratégies arctiques des autres États de la région, la Suède évoque, au côté des sept autres membres du Conseil, la politique arctique de l'UE[1128]. On perçoit au contraire dans la stratégie danoise certaines réticences lorsqu'est mentionné, voire condamné, le rôle de l'UE dans l'affaire des produits dérivés du phoque[1129]. Par ailleurs, la Suède et la Finlande se réfèrent expressément à la politique arctique de l'UE. La Suède exprime sa volonté de contribuer à son développement [1130]et la Finlande son soutien à sa formulation[1131], alors que le Danemark affirme apporter son *soutien « à la formulation des politiques de l'UE ayant un intérêt pour l'Arctique*[1132]*. »* La Finlande se distingue également des deux autres États en se fixant comme action celle d'intensifier sa coopération avec le Danemark et la Suède pour consolider la politique arctique de l'UE[1133]. La formulation de cette action laisse présumer du souhait de la Finlande de faire front commun en qualité d'Européen devant le Conseil de l'Arctique.

[1125] E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne - Fondements, Moyens, Principes, op. cit.*
[1126] *Ibid.*
[1127] J. Bjerkem, *Member States as 'Trustees' of the Union ? The European Union and the Arctic Council*, *op. cit.*, p. 21.
[1128] Sweden's strategy for the Arctic region, Ministry for foreign affairs, 2011, 52 p., spéc. p. 8-10.
[1129] Kingdom of Denmark strategy 2011-2020 – Denmark, Greenland and the Faroe Islands, 2011, 59 p., spéc. p. 52.
[1130] Sweden's strategy for the Arctic region, *op. cit.*, p. 5.
[1131] Finland strategy for the Arctic region 2013, Government Resolution, Prime minister's office publication, n°16/2013, Finlande, 23 août 2013, 71 p., spéc. p. 15.
[1132] Kingdom of Denmark strategy 2011-2020 – Denmark, Greenland and the Faroe Islands, *op. cit.*, p. 52.
[1133] Action plan for the update of the Arctic strategy, Government's strategy session on the 27 mars 2017, Prime minister's office publication, Finlande, 7 p., spéc. p. 2.

§2 L'INFLUENCE VARIABLE DE L'UNION EUROPEENNE AU SEIN DES COOPERATIONS DES SOUS-REGIONS DE L'ARCTIQUE

La coopération dans les sous-régions de l'Arctique prend, soit la forme d'une coopération sous régionale à part entière, soit elle découle d'une coopération plus large, dite coopération régionale, qui intervient dans une sous-région. L'Union européenne est largement représentée au sein de ces diverses plateformes. On la retrouve aussi bien dans les coopérations régionales sectorielles tournées vers la recherche, la pêche ou la protection de l'environnement que dans des coopérations sous-régionales plus généralistes telles que le Conseil euro-arctique de Barents ou le Conseil nordique des ministres. Cependant, l'UE reste exclue des forums comme l'Arctic 5 qui concerne spécifiquement l'océan arctique. Si l'invitation de l'UE par ce forum très fermé des États riverains aux négociations d'un accord réglementant la pêche dans l'océan arctique central est une avancée, l'implication de l'UE dans cette zone reste assujettie à la volonté des États arctiques **(A).** Dans l'arctique européen, l'UE retrouve une plus grande liberté d'action et surtout d'initiative **(B).**

À l'exception du forum des Arctic 5, la plupart des coopérations sous-régionales généralistes et sectorielles couvrent les zones du sub-Arctique et de l'Arctique européen. Le climat et l'environnement de l'Arctique circumpolaire sont tels que le développement d'activités y était quasiment impossible, rendant de fait inutile la mise en place d'instances de coopération. Le seul Conseil de l'Arctique répondait à l'ensemble des besoins des États de la zone.

A. L'implication conditionnelle de l'Union européenne à la coopération spécifique à l'Arctique circumpolaire

L'action de l'UE en matière de pêche est révélatrice de la position qui est la sienne dans la coopération circumpolaire. On constate que son acceptation dans le cercle restreint des négociateurs de l'accord de pêche dans l'océan Arctique central **(2)** découle de sa compétence et de son expertise gagnée dans les organisations régionales des pêches qui ont compétence dans certaines parties de l'océan Arctique et des eaux du sub-Arctique **(1).**

1. D'une participation acquise aux organisations régionales des pêches compétentes dans le sub-Arctique…

Les cinq États côtiers de l'océan Arctique sont souverains, ou disposent de droits souverains, sur la majeure partie de cet océan à l'exception de la haute mer. Les poches de haute mer sont au nombre de quatre, l'océan Arctique central et les trois autres zones aux surnoms des plus évocateurs : le « banana hole » en mer de Norvège, le « loophole » dans la mer de Barents, et le « donuthole » au centre de la mer de Bering. Pour l'heure, aucune activité de pêche notable n'a cours dans l'océan arctique central. Seules les eaux qui lui sont adjacentes et le subarctique sont visés par un tel usage. Aussi, la pêche dans ces eaux bénéficie de cadres de gestion **(a)** auxquels participe l'UE **(b).**

a. Les cadres de gestion des pêches dans les eaux de l'Arctique et du sub-Arctique

Le droit international en la matière comprend avant tout la Convention de Montego Bay et son accord sur les stocks chevauchants et les poissons grands migrateurs[1134] auxquels sont parties les huit États de la région Arctique[1135]. Cet accord a pour objet d'assurer la coopération à long terme et l'exploitation durable de ces stocks[1136] et a permis le renforcement des organisations régionales et sous-régionales des pêches. Ces organisations sont en réalité soit des organisations géographiques (attachées à une région ou à une sous-région sans pour autant que lesdites zones soient définies par la Convention de Montego Bay (CMB)) soit des organisations gérant des espèces hautement migratoires comme le thon ou le saumon. La compétence de ces ORGP va d'une simple vocation consultative à la possibilité d'adopter des décisions contraignantes[1137]. Bien qu'aucune organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) spécifique à l'Arctique n'existe encore, la zone conventionnelle de certaines s'étend jusqu'à cet océan. Les principales ORGP ayant une partie de leurs zones conventionnelles en Arctique sont : pour les organisations gérant une espèce hautement

[1134] Cet accord constitue une mise en œuvre des dispositions de la CMB sur ces stocks. Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relative à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, New York, 4 août 1995, entré en vigueur le 11 décembre 2001, Nations-Unies, Recueil des Traités, vol. 2167, p.3

[1135] Contrairement à la CMB, les Etats-Unis ont signé et ratifié le 21 août 1996 l'accord sur les stocks chevauchants et autres poissons migrateurs de 1995, *op. cit.*

[1136] *Ibid.*, article 2.

[1137] Certaines ORGP possèdent même leur propre mécanisme de règlement des différends.

migratoire : l'ICCAT (la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique) et l'OSCAN (Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique nord) ; pour les organisations géographiques : la CPANE (la Commission des pêches pour l'Atlantique du Nord-Est) et l'OPANO (l'organisation des pêches pour l'Atlantique du Nord-Ouest). On se limitera ici aux deux principales ORGP géographiques : la CPANE et l'OPANO.

La CPANE compte parmi ses membres tous les signataires de la convention multilatérale sur la coopération dans les pêches de l'Atlantique du Nord Est, soit le Danemark (pour le compte du Groenland et des iles Féroé), l'Islande, la Norvège, la Russie et l'Union européenne. Sa compétence s'étend en Arctique sur le banana hole, le loophole et sur une partie de l'océan arctique central. Pour sa part, l'OPANO fut ouverte à davantage de membres, sur les douze membres on compte entre autres les cinq États riverains de l'Arctique, le Danemark intervenant pour le compte du Groenland et des iles Féroé, la France pour Saint-Pierre-et-Miquelon, l'Islande, l'UE[1138]. Ces organisations disposent, soit d'une compétence purement consultative, soit d'une compétence réglementaire. En l'occurrence, l'OPANO et la CPANE ont ainsi la possibilité d'agir en adoptant des mesures de gestion et de conservation (par exemple, adoption de quotas et limitations de l'effort de pêche), ou encore des mesures techniques (interdiction de certaines techniques de pêche), et en contrôlant l'application et le respect de ces mesures. Pour sa part, l'UE est partie à ces deux ORGP au titre de sa compétence exclusive en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques[1139].

b. La participation de l'Union européenne aux cadres régionaux de gestion des pêches dans les eaux de l'Arctique et du sub-Arctique

Lorsque l'UE agit dans le domaine de sa compétence exclusive en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques, elle le fait au nom de l'ensemble de ses États membres.[1140] Les États membres ne sont pas tenus de suivre la position de l'UE lorsqu'ils siègent au titre de leur territoire d'outre-mer (TOM), comme en l'espèce le Danemark et la France. Selon les articles 198 et 352§2 TFUE, les États membres défendent les intérêts de leur TOM, non assujettis aux dispositions

[1138] Les autres États membres de l'OPANO sont Cuba, le Japon, la République de Corée et l'Ukraine.
[1139] Article 3§1 pt. d TFUE.
[1140] C'est la présence « substitutive » de l'UE, C. Flaesch-Mougin, *La participation aux Organisations internationales*, *in* Commentaires J. Mégret, Relations extérieures, vol. 12, Études européennes, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, 648 p., spéc. p. 314 et s.

du traité de Lisbonne, en adoptant des positions indépendantes de celles de l'UE. La politique commune de la pêche, récemment réformée, envisage les relations de l'UE avec les ORGP.

La dimension extérieure de la Politique commune des pêches (PCP), y compris les relations de l'UE avec les ORGP, est intégrée pour la première fois au règlement de base lors de sa réforme en 2013[1141]. Le règlement prévoit que l'action extérieure de l'UE dans ce domaine devra respecter à la fois les objectifs et principes généraux de cette politique[1142] ainsi que les objectifs qui lui sont propres comme la promotion de la lutte contre la pêche INN (la pêche illicite, non déclarée et non réglementée) ou encore la participation à l'évaluation périodique des performances des ORGP.[1143]

Dans ce règlement, un titre spécifique est dédié aux organisations internationales de pêche[1144]. L'UE y réaffirme son soutien et sa contribution aux ORGP en s'engageant à ce que ses positions devant ces organisations soient basées sur les meilleurs avis scientifiques disponibles et en appuyant le processus d'amélioration de leur efficacité[1145]. Elle souhaite également coopérer avec ces instances à travers l'agence européenne de contrôle des pêches pour s'assurer du respect des mesures internationales qu'elles adoptent, notamment en ce qui concerne la pêche INN[1146].

Dans sa lutte contre la pêche INN, l'Union européenne est soutenue par l'agence européenne de contrôle des pêches. Cette agence dispose en particulier d'une fonction opérationnelle et institutionnelle. Sa fonction opérationnelle consiste par exemple à concevoir des plans de

[1141] Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n°1954/2003 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n°2371/2002 et (CE) n°639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, 11 déc. 2013, JOUE L 354 du 28 déc. 2013, p. 22-61.

[1142] De manière non exhaustive, les objectifs et principes généraux de la PCP sont : la mise en œuvre de l'approche de précaution et de l'approche écosystémique, le développement durable, la collecte et l'appui sur les meilleurs avis scientifiques disponibles., *Ibid.*, article 28.

[1143] *Ibid.*

[1144] *Ibid.*, article 29 et 30.

[1145] *Ibid.*, article 29.

[1146] *Ibid.*, article 30. Plus récemment, en juin 2015, la Commission européenne a organisé une consultation sur le thème de la gouvernance internationale des océans. Les personnes consultées ont par exemple établi que l'UE était un acteur régional et international essentiel qui devrait jouer un rôle accru en matière de lutte contre la pêche INN. Il y est souligné la valeur de son expertise grâce à ses connaissances et aux outils qu'elle a développés en la matière. La consultation publique fut mise en ligne du 4 juin 2015 au 15 octobre 2015. L'objectif de la consultation était de recueillir les avis des différentes parties prenantes sur l'efficacité de l'actuel cadre de gouvernance des océans au niveau régional et international. La Commission reçut un total de 154 contributions. La communication conjointe qui en résulte, validée par les conclusions du Conseil, soutient qu' « une approche internationale intersectorielle cohérente et fondée sur des règles est nécessaire afin de garantir que les mers sont sûres, sécurisées, propres et gérées de manière durable. » V° Document de travail conjoint des services de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Résumé des résultats de la consultation relative à la gouvernance internationale des océans accompagnant le document communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions JOIN (2016) 49, SWD (2016) 352, 10 nov. 2016, 11 p., spéc. p. 2 ; p. 7. Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Gouvernance internationale des océans : un programme pour l'avenir de nos océans, JOIN (2016) 49, 10 nov. 2016, 19 p.

déploiement conjoint (joint deployment plan (JDP)) dans des zones considérées comme prioritaires au sein desquels les navires de pêches seront susceptibles de faire l'objet d'une inspection et/ou d'une surveillance. Un JDP existe pour la zone OPANO/CPANE. Les fonctions opérationnelles de l'agence sont divisées en trois domaines : la coordination, l'expertise et l'assistance, et l'harmonisation et la standardisation. Le deuxième objectif de la coordination repose sur la coordination de la mise en œuvre de la contribution de l'UE aux systèmes internationaux de contrôle et d'inspection des ORGP (OPANO, CPANE, ICCAT et CGPM) et le soutien aux autorités nationales chargées des fonctions de garde-côtes dans les eaux internationales. Dans la zone couverte par le JPD OPANO/CPANE on dénombre pour l'année 2018, 60 inspections de navires, qui ont mené à 6 suspicions d'illégalités aux règles de ces organisations[1147]. Le troisième objectif de l'harmonisation et de la standardisation correspond à la mission de l'agence d'assister l'UE à respecter les engagements internationaux contractés dans le cadre d'une ORGP ainsi que l'assistance technique aux délégations européennes intervenant auprès de ces instances. À ce titre, l'agence a par exemple organisé en octobre 2017 un workshop des inspecteurs pour l'OPANO entre le Canada et l'UE pour améliorer leur coopération et compréhension lors d'inspections dans la zone réglementaire[1148].

L'action de l'UE au sein de ces ORGP lui permet d'une part de contribuer à la gestion et à la conservation des ressources dans les zones arctiques qu'elles couvrent et d'autre part de faire valoir son expertise et son intérêt pour ces questions dans les autres zones de l'Arctique, et en particulier dans l'océan Arctique central.

2. … à une participation « conquise » de l'Union européenne à l'accord de pêche dans l'océan Arctique central

La question de la réglementation de la pêche dans l'océan Arctique central fut abordée dès 2009 au sein du forum des États riverains, le Arctic 5[1149]. Le choix de ce forum traduit les réticences de ces États à porter formellement ces questions devant le Conseil de l'Arctique. Les États riverains

[1147] Rapport annuel 2018 de l'Agence européenne de contrôle des pêches, 2018, 192 p., spéc. p. 85.
[1148] Ce workshop s'est tenu à Vigo du 24 au 26 octobre 2017. Il rassemblait 6 inspecteurs des États parties à l'OPANO, la Commission européenne et des représentants de l'Agence européenne de contrôle des pêches ainsi que 6 personnes de la délégation canadienne. V° Rapport annuel 2017 de l'Agence européenne de contrôle des pêches, 2017, 206 p., spéc. p. 53.
[1149] E. J. Molenaar, *The Oslo Declaration on High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean*, Arctic yearbook, 2015, 5 p., spéc. p. 1. ; A. Raspotnik, *The European Union and its northern frontier – European geopolitics and its Arctic context, op. cit.*, p. 165.

étaient d'avis que ces questions ne relevaient pas de la compétence des autres États de la région et encore moins de celle des grands États pêcheurs extérieurs[1150]. Après de nombreuses réunions, le premier cycle de négociation se conclut par une déclaration signée par les cinq États riverains à Oslo, la déclaration relative à la prévention de la pêche en haute mer non réglementée dans l'océan Arctique central[1151]. Les États confirment leur souhait de ne pas établir de nouvelle ORGP pour cette zone, et de ne pas étendre la zone conventionnelle d'ORGP existantes. Conscients de la vulnérabilité des stocks de l'océan Arctique central, les États s'engagent à développer des mesures d'intérim afin de les protéger du développement d'une pêche non réglementée[1152]. Par cette déclaration, les États riverains ne mettent en place ni un moratoire ni une interdiction de la pêche en haute mer dans l'Arctique central. La déclaration se conclut sur une reconnaissance de l'intérêt d'autres États à prévenir la pêche non réglementée dans l'océan Arctique central et ils les invitent à travailler ensemble dans un *« processus élargi [1153]»*. Les États précisent que les négociations à venir avec les États dits intéressés devront s'effectuer en accord avec le contenu de cette déclaration. À savoir, il ne pourra être question d'une négociation autour d'un moratoire ou d'une interdiction de la pêche dans cette zone. Cette déclaration est perçue comme *le « cycle préparatoire »* du *« broader process [1154]»* en vue de la négociation d'un accord sur la pêche non réglementée dans la haute mer de l'océan Arctique central.

Les États invités au *« processus élargi »* sont les États qui y ont un intérêt au sens de l'accord sur les stocks chevauchants et autres poissons migrateurs de 1995. Il faut donc s'appliquer à déterminer l'existence d'un intérêt réel de l'Union européenne à la gestion des pêches dans l'océan Arctique central **(a),** avant d'aborder la question de son adhésion au contenu de l'accord négocié **(b).**

[1150] Les États riverains ont cependant présenté à plusieurs reprises leurs avancées dans ce domaine lors de réunions ministérielles et de réunions scientifiques du Conseil de l'Arctique. V° S. Ryder, *The Nuuk Meeting on Central Arctic Ocean Fisheries*, The JCLOS blog, 15 oct. 2014, 5 p., spéc. p. 2-3.
[1151] Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean, Oslo, 16 juil. 2015.
[1152] Ces mesures d'intérim comprennent en substance l'autorisation pour leurs navires de pêcher dans ses eaux uniquement s'ils respectent les mesures de conservation et de gestion des ORGP qui existent pour ces stocks. Ces mesures autorisent également la pêche pour des motifs scientifiques. Les États s'engagent également à promouvoir le respect de ces mesures en coordonnant notamment leurs moyens de contrôle et de surveillance. Enfin, ils prévoient de mettre en place un programme de recherche qui étudiera les écosystèmes de cette zone.
[1153] *Ibid.*, traduction par nos soins de « broader process ».
[1154] E. J. Molenaar, *The Oslo Declaration on High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean, op. cit.*, p. 1.

a. La détermination de l'intérêt réel de l'Union européenne en matière de gestion des pêches dans l'océan Arctique central

Selon les articles 8§3, 8§5, et 9§2 de cet accord, les pays riverains doivent, en substance, coopérer lors de l'établissement d'une ORGP avec les États ayant un *« intérêt réel ».* Ces États ont alors le droit d'être membre ou de participer à l'ORGP. L'intérêt réel des États est établi lorsqu'ils pêchent en haute mer, lorsque ce sont des États côtiers dont la zone économique exclusive (ZEE) se trouve à l'intérieur de la zone de compétence d'une ORGP, ou encore lorsque ce sont de grands importateurs de produits pêchés dans une zone gérée par une ORGP. Il est intéressant de noter que les États riverains ont choisi d'appliquer les règles relatives à la participation aux ORGP en dépit de la mise en place d'une telle organisation dans la zone visée[1155]. Sur la base d'une invitation émanant des Etats-Unis, l'UE, la Chine, la Corée du Sud, l'Islande et le Japon furent conviés à la première réunion basée à Washington des *« 5 plus 5 »,* surnom donné à la réunion de l'Arctic 5 et des cinq autres États et entités. L'Union européenne y représente l'ensemble de ses États membres et en particulier la Finlande, la Suède et le Danemark. Le Danemark participe aux réunions des 5 plus 5 uniquement au nom du Groenland et des Iles Féroé.

Dans ce contexte, déterminer l'intérêt réel des États n'est pas chose aisée, car pour l'heure il n'existe aucune activité de pêche dans la zone conventionnelle. Aussi, les facteurs à l'origine de l'invitation de l'UE à participer au *« processus élargi »* ne sont pas explicites. On suppose que la raison principale de son invitation tient à ce que les Arctic 5 souhaitaient faire participer les autres États arctiques non riverains, comme la Finlande et la Suède. Or, en la matière, c'est l'UE qui est compétente[1156]. D'autres raisons ont pu guider le choix des Arctic 5 comme la participation de l'UE aux ORGP exerçant dans les eaux adjacentes de l'océan Arctique central ou encore sa qualité de principal importateur des ressources halieutiques de la région. Ces différents facteurs ont donc permis à l'UE d'être conviée par les membres de l'Arctic 5 à participer aux négociations sur l'accord de pêche dans l'océan arctique central.

[1155] *Ibid.*, p. 2.
[1156] V° K. Dodds, *'Real interest'? Understanding the 2018 Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean,* Global Policy, 16 juil. 2019, p. 1-12. ; N. Liu, *The European Union's potential contribution to the governance of the high seas fisheries in the central Arctic ocean*, in N. Liu, E. A. Kirk, T. Henriksen (éd.), *The European Union and the Arctic*, Brill, Nijhoff, 390 p., p.274-295, spéc. p. 282-283.

b. L'adhésion de l'Union européenne au contenu de l'accord négocié visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central

Les parties ont finalement signé l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central le 3 octobre 2018 à Ilulissat au Groenland dont la durée initiale est de 16 ans[1157]. La particularité de cet accord est qu'il a été conclu alors qu'aucune activité de pêche n'existe encore dans sa zone conventionnelle. Ses dispositions sont donc de nature préventive. Par ailleurs, la rapidité des changements de l'environnement arctique occasionnés par le dérèglement climatique implique que le contenu de l'accord soit voué à s'adapter au gré des circonstances. Dans ce contexte instable, les velléités de l'Union européenne à l'égard d'un éventuel développement de la pêche dans cette partie de l'océan Arctique ne sont pas encore fixées.

- **La démarche préventive et adaptative de l'accord**

Le champ d'application de la convention négociée ne comprend que *« le seul secteur de la haute mer de l'océan Arctique central qui est entouré par les eaux sur lesquelles le Canada, le Royaume de Danemark en ce qui concerne le Groenland, le Royaume de Norvège, la Fédération de Russie et les États-Unis d'Amérique exercent leur juridiction en matière de pêcheries. »* En cela, les autres poches de haute mer de l'océan Arctique que sont le banana hole, la loophole et le donuthole sont exclus de la zone conventionnelle.

La particularité de cet accord tient à la démarche préventive qui prévalut à son élaboration. Cet accord a pour l'objet *« de prévenir la pêche non réglementée dans le secteur de la haute mer de l'océan Arctique central au moyen de mesures de précaution en matière de conservation et de gestion appliquées dans le cadre d'une stratégie à long terme visant à préserver la santé des écosystèmes marins et à assurer la conservation et l'exploitation durable des stocks de poissons[1158]. »* Or, les connaissances relatives d'une part à l'état actuel des stocks et des écosystèmes dans l'océan Arctique central et d'autre part aux effets du changement climatique sur cet environnement sont incomplètes[1159]. Les parties à l'accord ont donc fait le choix d'une

[1157] Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic ocean, Ilulissat, Greenland, signé le 3 oct. 2018, en attente d'une entrée en vigueur.
[1158] Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic ocean, *op. cit.*, article 2.
[1159] R. Rayfuse, *The role of law in the regulation of fishing activities in the Central Arctic Ocean*, Marine Policy, online, Juin 2019, 6 p., spéc. p. 2.

« approche adaptative[1160] *».* Ainsi, un programme conjoint de recherche et de contrôle doit être mis sur pied afin d'acquérir les données scientifiques nécessaires à toute prochaine décision par les parties. Sur la base de ces données scientifiques, le contenu de l'accord est susceptible d'évoluer.

Conformément à la pratique actuelle des ORGP, les mesures, qui sont ou seront adoptées, doivent être fondées sur l'approche de précaution et l'approche écosystémique. Pour l'heure, les mesures adoptées reprennent en substance celles de la déclaration d'Oslo. Ainsi, chaque partie à l'accord sera en mesure d'autoriser les navires battant son pavillon à pratiquer la pêche commerciale si ces derniers respectent :

- les mesures de conservation et de gestion adoptées par une ou plusieurs ORGP ou arrangements régionaux ou sous-régionaux de gestion des pêches;
- les mesures d'intérim de conservation ou de gestion que pourraient adopter les parties au présent accord[1161].

De plus, sous certaines conditions, les parties pourront autoriser leurs navires à pratiquer la pêche exploratoire s'ils respectent les mesures d'intérim qu'adopteront à l'avenir les parties. Dans tous les cas, ce type de pêche ne pourra contrevenir à l'objectif général de cet accord et l'autorisation devra s'appuyer sur *« des recherches scientifiques solides ».* La pêche à des fins de recherche scientifique ne doit pas porter atteinte au but poursuivi par l'accord.

En dehors de ces dispositions, les parties ont décidé qu'il était *« prématuré »* de créer de nouvelles ORGP ou arrangements régionaux de gestions des pêches (ARGP) dans la zone, car elles estiment *« qu'il est peu probable que la pêche commerciale devienne viable dans la partie haute mer de l'océan Arctique central dans un proche avenir*[1162]*. »* Néanmoins, les parties se sont réservées pour l'avenir la possibilité de proposer l'ouverture de négociations pour la mise en place de tels organisations ou arrangements[1163].

En définitive, cet accord ne constitue pas un moratoire sur la pêche commerciale dans la zone visée. Son objectif est davantage d'éviter qu'une activité commerciale de pêche ne se développe en dehors de toute réglementation. Or, sans données scientifiques valables, il n'est pour le moment pas possible d'adopter les mesures de gestion et de conservation appropriées. Aussi, l'accord prévoit la mise en place d'un programme de recherche afin d'évaluer l'état des écosystèmes.

[1160] *Ibid.*
[1161] Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic ocean, *op. cit.*, article 3.
[1162] *Ibid.*, préambule.
[1163] *Ibid.*, article 14§3.

Il convient maintenant d'appréhender la position de l'UE à l'égard de cet accord.

- **La position de l'UE en amont et en aval de la signature de l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central**

La Commission européenne a reçu, le 31 mars 2016, l'autorisation du Conseil de l'Union européenne à ouvrir au nom de l'UE des négociations relative à un accord international visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central. Tout au long du processus, la délégation européenne a tenu informés les États membres de l'état d'avancement des négociations. Par une décision du Conseil, la signature au nom de l'UE de l'accord négocié a finalement été acceptée le 18 septembre 2018[1164] puis sa conclusion le 4 mars 2019[1165]. La proposition de décision de la Commission européenne relative à la conclusion de cet accord a évalué la cohérence de cet accord international avec les autres politiques de l'UE[1166]. Il y fut confirmé la cohérence entre cet instrument et la politique commune de la pêche, à savoir qu'il respectait les grands principes qui fondent cette politique comme l'approche écosystémique, l'approche de précaution ou encore l'approche fondée sur les meilleurs avis scientifiques disponibles et la transparence[1167]. L'accord fut aussi jugé cohérent avec la gouvernance internationale des océans et la politique arctique de l'Union[1168].

Mais l'intérêt de l'Union pour le sujet des pêches en Arctique est bien antérieur au début des négociations. Les institutions européennes ont toutes fait part de leur inquiétude quant à l'absence de cadre réglementaire de gestion des pêches spécifique à l'océan Arctique. À cet égard, le Conseil s'est dit dès 2009 favorable à une interdiction temporaire de la pêche dans cette zone, en attendant qu' *« un régime international de conservation »* soit adopté. Il préconisait que ce cadre réglementaire soit basé sur une approche de précaution, sur une approche écosystémique, et qu'il repose sur des avis scientifiques[1169]. À l'instar de la communication sur la région Arctique de la

[1164] Décision (UE) n°2018/1257 du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central du 18 sept. 2018, JOUE L 238 du 21 sept. 2018, p. 1-2.
[1165] Décision (UE) n° 2019/407 du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central du 4 mars 2019, JOUE n° L 73 du 15 mars 2019, p. 1-2
[1166] Proposition de la Commission européenne d'une décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central, COM (2018) 453, 12 juin 2018, 5 p.
[1167] *Ibid.*, p. 2.
[1168] *Ibid.*
[1169] Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives aux questions arctiques, 8 déc. 2009, *op. cit.*, §10, p. 6.

Commission européenne, le Conseil proposait d'étendre le mandat des organisations de pêche exerçant déjà dans la zone comme la CPANE[1170]. Du reste, le Conseil n'était pas opposé *« à toute autre proposition »* qui recevrait le soutien des autres parties intéressées[1171]. Aujourd'hui, les institutions européennes semblent avoir abandonné cette idée d'extension de mandat d'une ORGP existante. Pour autant, elles continuent à recommander la mise en place *« le moment venu »* d'une telle organisation[1172].

L'accord n'est pas explicite quant à la mise en place automatique d'une ORGP dans l'hypothèse d'un développement de la pêche commerciale dans sa zone réglementaire. Or cette marge d'interprétation inquiète le Parlement européen. Aussi, il souligne dans sa dernière résolution relative à la politique arctique intégrée de l'UE que cet accord n'est pas suffisant pour prévenir des atteintes de la pêche commerciale sur les stocks de pêche de l'océan Arctique central[1173]. D'après cette institution, seule une ORGP a les moyens nécessaires pour conserver de manière adéquate ces ressources. Toujours selon le Parlement, les ORGP disposeraient de l'expertise pour évaluer scientifiquement les stocks de la région[1174]. Elles seraient aussi plus efficaces pour coordonner les moyens de surveillance et de contrôle des différentes parties. Enfin, le Parlement formule une requête très ambitieuse, voire audacieuse, en appelant à l'interdiction de la pêche industrielle et du chalutage de fond dans cette zone[1175]. Il est néanmoins peu probable que les autres institutions de l'Union suivent cette recommandation.

En dépit de la participation de l'Union européenne à l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée dans l'océan Arctique central, l'implication de l'UE dans la coopération sous-régionale spécifique à l'océan Arctique reste éminemment assujettie au bon vouloir des États riverains. Son implication a un caractère plus systématique dans les coopérations sous-régionales généralistes de l'Arctique européen.

[1170] COM (2008) 763, *op. cit.*, p. 9.
[1171] Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives aux questions arctiques, 8 déc. 2009, *op. cit.*, §10, p. 6.
[1172] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 18.
[1173] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, P8_TA-PROV (2017) 0093, 2016/2228(INI), 17 p., spéc. §7, p. 3.
[1174] *Ibid.*
[1175] *Ibid.*

B. Une implication plus pérenne aux coopérations sous-régionales généralistes de l'Arctique européen

La coopération sous-régionale généraliste la plus emblématique est celle qui opère dans la région euro-arctique de Barents. Initiée par la déclaration de Kirkenes en 1993, elle intervient au niveau intergouvernemental avec le Conseil euro-arctique de Barents (CEAB) et parallèlement 13 régions de la zone ont signé un protocole de coopération instituant le Conseil régional de Barents (CRB)[1176]. Cette coopération sous-régionale couvre une large étendue de l'Arctique et du sub-Arctique et correspond aux territoires les plus septentrionaux de la Finlande, de la Norvège, de la Suède et du nord-ouest de la Russie. Outre les territoires terrestres, elle couvre la mer de Barents qui est entourée à l'ouest par la mer du Groenland, au nord par l'océan Arctique et à l'est par la mer de Kara. Cette région euro-arctique de Barents, aussi appelée arctique européen couvre donc un territoire d'approximativement 1 775 800 km2. Les États membres du CEAB sont le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et l'Union européenne. Les régions membres du CRB sont pour la Finlande - les régions de Kainuu, du Lapland, d'Oulu et de la Karelia du Nord - pour la Norvège - les régions du Finnmark, de Nordland et de Troms - pour la Russie - les régions d'Arkhangelsk, de Karelia, de Komi, de Murmansk et du Nenets - pour la Suède - les régions de Norrbotten et de Västerbotten[1177]. Ces deux conseils sont également composés d'observateurs et surtout d'un organe consultatif composé de représentants des populations autochtones de la région, les Samis, les Nenets et les Veps (Russie).

Cette région de Barents a longtemps été le théâtre de nombreuses tensions politiques. Avant l'institution du CEAB et du CRB, les États avaient entamé une coopération en vue d'établir un dialogue post-guerre froide. La frontière nord, partagée avec la Russie devait être stabilisée et sécurisée afin de favoriser la relance économique de la région. Depuis 1993, la coopération est démilitarisée et s'est organisée autour de l'environnement, l'économie, le développement social, l'éducation, le transport. Avant même que la Suède et la Finlande ne soient membres de l'UE, la Commission européenne participait déjà à cette coopération. Elle ne possédait donc, à cette époque, aucun territoire dans la région de Barents. Seulement, l'association de la Commission européenne à ces activités était perçue comme pouvant être bénéfique à une coopération vouée à développer des relations pacifiques. Les pays du nord, en particulier la Norvège qui fut à l'origine de cette

[1176] Déclaration relative à la coopération dans la région euro-arctique de Barents, conférence des ministres des Affaires étrangères, Kirkenes, 11 janv. 1993.
[1177] *Ibid.*

initiative, voyaient dans la participation de la Commission une manière de renforcer les fonds alloués à la coopération tout en s'assurant du soutien d'un partenaire de poids dans ses tractations avec la Russie[1178].

En termes de fonctionnement, les ministres des Affaires étrangères du CEAB se réunissent tous les deux ans, à la fin de chaque mandat du président du Conseil[1179]. Or, le règlement organisant le fonctionnement du Conseil ne prévoit pas que l'Union européenne puisse être présidente du CEAB[1180]. Il est probable que la nature non étatique de l'Union en soit à l'origine. Par ailleurs, il ne semble pas que les États membres de l'UE, et l'UE établissent de positions communes avant les réunions du Conseil[1181], d'autant que les décisions du Conseil n'ont pas d'effets juridiquement contraignants et sont adoptées par consensus des membres présents[1182]. Toutefois, les stratégies arctiques de la Finlande et la Suède reconnaissent l'*« atout »* que constitue la participation de l'Union au CEAB et ils considèrent que la coopération dans la région devrait être une priorité de l'action extérieure de l'Union[1183]. Enfin, la mise en œuvre pratique de la coopération dépend des différents groupes de travail des deux conseils qui s'intéressent à de nombreux domaines.

Alyson J. K. Bailes a recensé les points forts, et les faiblesses des coopérations sub-régionales[1184]. Leurs trois faiblesses principales tiendraient au fait qu'elles ne traitent généralement pas des questions de défense, qu'elles n'ont pas la qualité d'organisation internationale,[1185]et que les fonds dont elles disposent sont généralement limités[1186]. Mais ces faiblesses structurelles les protègent, en contrepartie, d'une trop grande exposition politique. Les membres de ces structures peuvent dialoguer de manière plus discrète et moins formelle. À cet égard, le CEAB a, par exemple, été le corridor utilisé par la Russie et la Norvège pour régler leur différend lié à une délimitation

[1178] A. J. K. Bailes, K. P. Olafsson, *The EU Crossing Arctic Frontiers: The Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension, and EU-West Nordic Relations***,** in N. Liu, E. A. Kirk, T. Henriksen (dir.), *The European Union and the Arctic,* Brill Nijhoff, 2017, 390 p., p. 40-62, spéc. p. 47.
[1179] Entre les réunions ministérielles, le Conseil se réunit au niveau du comité des hauts fonctionnaires.
[1180] Déclaration relative à la coopération dans la région euro-arctique de Barents, conférence des ministres des Affaires étrangères, Kirkenes, 11 janv. 1993, annexe, terms of reference for the Council of the Brents euro-arctic region, spéc. section 6 ; Committee of Senior Officials, Administrative Manual of the Barents Euro-Arctic Council, 4 oct. 2018, spéc. §1 pt. c.
[1181] Report of the Northern Dimension Insitute, P. Aalto, A. A. Espiritu, D. A. Lanko, S. Naundorf, Cohrent Northern Dimension - The Policy Priorities of the Arctic Council (AC), the Barents Euro-Arctic Council (BEAC), the Council of Baltic Sea States (CBSS) and the Nordic Council of Ministers (NCM), in comparison with the Northern Dimension objectives, 10 janv. 2012, 43 p., spéc. p. 30.
[1182] Terms of reference for the Council of the Brents euro-arctic region, *op. cit.*, spéc. section 9, Committee of Senior Officials, Administrative Manual of the Barents Euro-Arctic Council, *op. cit.*, spéc. §2.
[1183] Finland's strategy for the Arctic region, Prime minister's office publication, 5 juil. 2010, 94 p., spéc. p.48 ; Sweden's strategy for the Arctic region, *op. cit.*, p. 20.
[1184] A. J. K. Bailes, *Understanding the Arctic Council : A « Sub-regional » Perspective, Journal of military and strategic studies*, vol. 15, n°2, 2013, p. 31-49, https://jmss.org/article/view/58094/43717 (consulté le 10 oct. 2019).
[1185] Les organisations internationales ne peuvent donc pas adopter d'actes juridiquement contraignants.
[1186] A. J. K. Bailes, K. P. Olafsson, *The EU Crossing Arctic Frontiers: The Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension, and EU-West Nordic Relations, op. cit.*, p. 43.

territoriale en mer de Barents et dans l'océan Arctique en 2010[1187]. Le CEAB est donc directement impliqué à la résolution de questions portant sur la gestion de l'Arctique[1188]. De plus, le Conseil euro-arctique de Barents entretient des liens directs avec le Conseil de l'Arctique. Ce forum de la région de Barents a pu, en certaines occasions, influencer l'adoption de mesures dans le cadre du Conseil de l'Arctique. L'exemple le plus prégnant est l'adoption, par le CEAB en 2008, d'un accord de coopération dans le domaine de la prévention, de la préparation et de l'intervention d'urgence, suivi en 2011 par un accord du même type, conclu sous les auspices du Conseil de l'Arctique[1189]. En cela, le CEAB constitue pour l'Union européenne un accès vers un espace de dialogue stratégique en Arctique.

Par ailleurs, les coopérations sub-régionales entretiennent des rapports beaucoup plus fréquents avec les acteurs locaux. La coopération établie par le Conseil régional de Barents en est un exemple patent. Les espaces de coopération que ces structures établissent sont, donc, plus propices à la coopération multi-niveaux. À ce titre, la création de véritables réseaux locaux portant sur des domaines d'intérêt territorial y est favorisée[1190]. Dans ses rapports avec les populations locales, le CEAB et le CRB, entretiennent des relations privilégiées avec les populations autochtones de cette sous-région : les Nenets, les Saames et les Veps. Ces populations se réunissent au sein du groupe de travail sur les populations autochtones qui dispose d'un rôle opérationnel, mais également d'un rôle consultatif auprès du CEAB et du CRB[1191]. Le groupe est consulté lors de l'allocation de fonds pour le soutien à certains projets. Leur présence aux deux conseils offre une nouvelle possibilité de dialogue entre l'UE et ces populations. La dernière déclaration du groupe évoque la volonté de ces populations de voir l'Union prendre davantage en considération leur position avant d'envisager l'adoption d'une législation susceptible de les affecter[1192]. Ce forum de la région de Barents permet à l'UE de dialoguer avec les acteurs de la région à tous les niveaux, et peut-être ainsi de faire valoir, et connaître, certaines de ses positions ou idées.

[1187] *Ibid.*, p. 48 ; Traité entre le Royaume de Norvège et la Fédération de Russie relatif à la délimitation et à la coopération maritime en mer de Barents et dans l'océan arctique, signé à Mourmansk, en Russie, le 15 sept. 2010, entrée en vigueur le 7 juil. 2011.

[1188] A. J. K. Bailes, K. P. Olafsson, *The EU Crossing Arctic Frontiers: The Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension, and EU-West Nordic Relations, op. cit.*, p. 49.

[1189] *Ibid.* ; Agreement between the governments in the Barents euro-arctic region on cooperation within the field of emergency prevention, preparedness and response, signé à Moscou, en Russie, signé le 11 déc. 2008, entrée en vigueur le 17 mai 2012. ; Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautique et maritime dans l'Arctique, signé à Nuuk, au Groenland, le 12 mai 2011, entrée en vigueur le 19 janvier 2013.

[1190] *Ibid.*, §1 pt. d.

[1191] https://www.barentscooperation.org/en/Working-Groups/Working-Group-of-Indigenous-Peoples (consulté le 10 oct. 2019).

[1192] Déclaration du groupe de travail des populations autochtones de la coopération euro-arctique de Barents du 14 avril 2015.

L'intervention de la dimension régionale dans l'action multilatérale de l'Union ayant un impact sur la région Arctique contribue à l'influence de l'Union, dans cette partie du monde, de deux manières différentes. L'Union y gagne une visibilité certaine ce qui, par rebond, confère à ses actions plus de légitimité. Mais cette visibilité l'engage également à plus de prudence dans ses positions. Autrement dit, l'Union européenne devient un acteur identifié de la scène politique arctique. Toutefois, on remarque une grande variabilité dans l'intensité de cette influence. Le facteur principal de cette variabilité semble tenir à la situation géographique de l'espace dans lequel agit l'Union. Plus l'espace faisant l'objet d'une coopération régionale sera proche de l'espace européen, plus la participation de l'UE à celle-ci sera importante. Ainsi, sa participation sera renforcée dans les coopérations telles que le Conseil euro-arctique de Barents, sous-région qui s'étend sur une partie du territoire de l'Union européenne.

Cependant, l'absence de position commune, entre l'Union européenne et ses Etats membres, préalable aux réunions du CEAB, induit une division de l'action de l'UE dans ce type de coopération sous-régionales. Elle semble y détenir un rôle plus technique que politique[1193]. Le développement par l'Union européenne de ses propres mécanismes de coopération régionale lui permet d'être en pleine possession de l'action politique et de s'exprimer de manière unie.

[1193] Report of the Northern Dimension Insitute, P. Aalto, A. A. Espiritu, D. A. Lanko, S. Naundorf, Cohrent Northern Dimension - The Policy Priorities of the Arctic Council (AC), the Barents Euro-Arctic Council (BEAC), the Council of Baltic Sea States (CBSS) and the Nordic Council of Ministers (NCM), in comparison with the Northern Dimension objectives, *op. cit.*, p. 30.

CHAPITRE 2 LA VALEUR AJOUTEE DE L'APPROCHE PRAGMATIQUE DES INITIATIVES REGIONALES EUROPEENNES DANS L'ARCTIQUE EUROPEEN

Les initiatives régionales européennes tournées vers l'Arctique européen peuvent être divisées en deux catégories. D'une part, la coopération régionale européenne, coopération qui lie l'Union européenne et certains États tiers géographiquement proches d'elle dont l'exemple le plus parlant est la dimension septentrionale qui lie l'UE à l'Islande, la Norvège et la Russie **(section 1).** D'autre part, la coopération territoriale européenne susceptible de mettre en rapport des zones infra-étatiques de l'UE et des zones similaires d'États tiers. Cette coopération territoriale européenne organise l'octroi d'aides financières à destination des territoires infra-étatiques. Plusieurs programmes de ce type ont pour théâtre l'Arctique européen : le programme Interreg Nord[1194], les programmes Karélie[1195] et Kolarctic[1196], le programme pour la périphérie nordique et l'Arctique[1197] **(section 2).**

Ces différentes initiatives ont pour point commun une approche plus pragmatique, c'est-à-dire une approche *« qui a une valeur pratique »* et *« qui est orientée vers l'action pratique[1198] »,* des défis rencontrés par les régions susvisées. Cette approche, menée par les diverses initiatives européennes dans l'Arctique européen, est considérée comme une valeur ajoutée pour la région. L'Union européenne y gagne en légitimité, et en influence auprès de ses partenaires étatiques arctiques d'une part et des acteurs infra-étatiques d'autre part.

[1194] The Interreg VA Nord programme 2014-2020, Bordeless opportunities, 56 p.
[1195] The Karelia CBC, Joint operational programme 2014-2020, 79 p.
[1196] The Kolarctic CBC programme 2014-2020, 93 p.
[1197] The Interreg VB Northern Periphery and Arctic 2014-2020, 76 p.
[1198] https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/pragmatique/63223?q=pragmatique#62515 (consulté le 13 oct. 2019).

SECTION 1 UNE COOPERATION REGIONALE A L'INITIATIVE DE L'UNION EUROPEENNE DANS L'ARCTIQUE EUROPEEN

La coopération régionale dont il est ici question concerne les rapports que l'UE entretient avec les régions au niveau mondial, régions formées par la coopération entre l'UE et plusieurs autres États tiers qui l'entourent. On distingue au sein de ces coopérations, celles qui sont bilatérales et celles qui sont multilatérales. Le pendant bilatéral de la coopération régionale est formé par la politique européenne de voisinage[1199] (PEV). Cette politique concerne seize États tiers s'étendant du Sud à l'Est de son voisinage[1200]. La PEV a permis la mise en place d'un cadre commun avec des principes et des objectifs communs, mais elle applique une approche différenciée de ses différents voisins[1201].

Par ailleurs, des mécanismes de coopération multilatérale et régionale se sont développés dans son entourage géographique et notamment dans la zone de l'Arctique européen : l'espace économique européen et la dimension septentrionale. Même si ces coopérations multilatérales et régionales émanent d'une motivation analogue de l'UE d'organiser l'espace qui l'entoure, elles se distinguent par le mouvement régional auquel elles appartiennent. L'espace économique européen est le produit d'une régionalisation d'intégration alors que la dimension septentrionale est une forme de régionalisation de coopération.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'espace économique européen initié en 1992 associe l'Union européenne à la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Son principal trait distinctif est qu'elle découle d'un accord régional multilatéral, l'accord d'association sur l'espace économique européen (EEE) entré en vigueur en 1994[1202]. L'architecture de l'EEE repose sur de

[1199] La politique européenne de voisinage a été initiée par la communication de la Commission européenne « L'Europe élargie – voisinage ». Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, L'Europe élargie – voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104, 11 mars 2003, 28 p. Consacrée dans le traité de Lisbonne à l'article 8 TUE, son objectif est de développer « avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ».

[1200] Ces États parties à la PEV sont : Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie et Ukraine.

[1201] La dernière révision de la PEV pose comme principe « la différenciation et une appropriation mutuelle accrue. » V° Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Réexamen de la politique européenne de voisinage, JOIN (2015) 50, 18 novembre 2015, 25 p., p. 2.

[1202] Accord sur l'Espace Economique Européen, entré en vigueur le 1er janvier 1994, JOCE L1, 03/01/1994, p. 3

Les autres coopérations régionales multilatérales de l'UE avec son voisinage, dont celle de la dimension septentrionale, sont fondées sur des déclarations politiques, juridiquement non contraignantes. Les rapports juridiques de l'UE avec les États tiers participants à la coopération régionale sont les accords bilatéraux de partenariat ou d'association conclus avec chacun d'eux.

solides institutions chargées de reprendre la législation de l'UE qui la concerne et de suivre sa mise en œuvre[1203]. Son principal organe consultatif est le Joint parliamentary committee, composé de membres des parlements nationaux des trois États de cet espace et de membres du parlement européen. Cet organe produit des résolutions et des rapports[1204] dont trois renseignent sur les défis que rencontre ou rencontrera l'Arctique et sur les différents mécanismes de gouvernance existants[1205]. Ce sont de simples rapports d'information, ils ne dispensent aucune recommandation sur d'éventuelles actions. La coopération régionale de l'espace économique européen a, sans conteste, un impact sur l'Arctique, mais cette initiative n'a pas vocation à faire de l'Arctique un objet de coopération. L'Arctique est envisagé de manière plus directe dans une autre initiative de coopération régionale de l'UE, la dimension septentrionale, qui la lie à l'Islande et à la Norvège.

La dimension septentrionale s'est rapidement distinguée par le souci de l'UE d'établir des rapports égalitaires avec les États tiers qui la composent **(§1).** S'éloignant en cela d'autres exemples similaires de coopération régionale menés dans les régions qui l'entourent, l'UE a expérimenté de nouveaux moyens propres à fournir une valeur ajoutée à cette initiative **(§2).**

§1 LES FONDEMENTS EGALITAIRES DE LA DIMENSION SEPTENTRIONALE

Les évolutions progressives de la dimension septentrionale témoignent des efforts fournis par ses parties pour transformer une initiative purement européenne **(A)** en une politique commune à tous ses membres **(B).**

[1203] V° White paper of the Norwegian ministry of climate and environment, the EEA agreement and Norway's other agreements with the EU, Meld St. 5 (2012-2013), 58 p.
[1204] Le Joint parliamentary Committee de l'Espace économique européen ne prend pas part à la procédure de décision. En revanche, il conseille le Joint Committee à prendre des décisions avisées en contrôlant et de vérifiant les actes de l'UE qui sont repris par l'organe de décision. Voir le site de l'Espace économique européen à l'adresse internet suivante : http://www.efta.int/eea/eea-institutions/eea-joint-parliamentary-committee (consulté le 13 oct. 2019).
[1205] Report on Europe's high North : energy and environmental issues, Joint parliamentary committee, European economic area, 23 mai 2006, Reference 1065526, Report on the High north : opportunities and policy challenges, Joint parliamentary committee, European economic area, 13 avril 2011, reference 1105470, Report on Arctic Policy, Joint parliamentary committee, European economic area, 28 oct. 2010, reference 1126334.

A. D'une initiative européenne…

Après son adhésion en 1995 à l'Union européenne et lors du Conseil européen du Luxembourg de 1997, la Finlande a évoqué son souhait de voir se réaliser une coopération avec son voisinage nordique[1206]. Accédant à la présidence de l'Union européenne en 1999, elle put formuler concrètement ce projet de dimension septentrionale afin d'établir une coopération approfondie avec les États tiers les plus proches de sa frontière. Dans un contexte post-soviétique la Finlande s'inquiétait de la stabilité et de la sécurité de son environnement proche, et plus particulièrement du bouleversement politique et économique de la Russie[1207]. Comme le proposait déjà la Commission en 1998, la dimension septentrionale s'est axée autour des objectifs de sécurité, de stabilité et de développement durable de la région[1208]. Le premier plan d'action de la dimension septentrionale (DS) fut adopté lors du Conseil européen de Feira en 2000[1209]. Ce plan fixait les limites territoriales, les grands principes, les mécanismes de coopération et de financement ainsi que les objectifs stratégiques de cette politique. À cette époque, la DS comptait en plus des actuels participants, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne.

L'élargissement de 2004 de l'UE à ces nouveaux États membres du nord-est de l'Europe coïncide avec l'adoption du deuxième plan d'action de la dimension septentrionale[1210]. Les bases fixées en 2000 sont conservées ainsi que les cinq domaines prioritaires de la DS : économie, affaires et infrastructures ; ressources humaines, éducation, recherche scientifique et santé ; environnement, sûreté nucléaire et ressources naturelles ; coopération transfrontalière et développement régional ; justice et affaires intérieures[1211]. Le document précise qu'une attention particulière est portée à deux zones géographiques, l'enclave russe de Kaliningrad et l'Arctique, en raison de leurs besoins spécifiques[1212]. Une nouvelle approche est adoptée dans ce nouveau plan, l'accent est mis sur la participation des États tiers et autres acteurs essentiels de la DS à son élaboration. Par conséquent,

---

[1206] Conseil européen du Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997.
[1207] Northern dimension – a finnish perspective, Helsinski 2006, 38 p., spéc. p. 12-13., https://www.ndphs.org/internalfiles/File/Publications%20-%20general/The_Northern_Dimension--a_Finnish_Perspective.pdf (consulté le 13 oct. 2019) ; M. Heikkila, *The Northern Dimension, Europe information,* Ministry for foreign affairs of Finland, 2006, 45 p.
[1208] Communication de la Commission, Une dimension septentrionale pour les politiques de l'UE, COM (1998) 589, 25 nov. 1998, 8 p., spéc. pt.12, p. 3.
[1209] Conseil européen de Feira des 19 et 20 décembre 2000, Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003, Note du Conseil de l'Union européenne, 14 juin 2000, 9401/00.
[1210] Document de travail de la Commission, Le deuxième plan d'action pour la dimension septentrionale 2004-2006, COM (2003) 343,10 juin 2003, 45 p., spéc. p. 3.
[1211] *Ibid.*, p. 4.
[1212] *Ibid.*

les rapports entre États sont régis par trois principes, à savoir : la complémentarité, la subsidiarité et la synergie entre tous les partenaires de la dimension septentrionale[1213]. On voit apparaître les prémisses de ce qui sera, par la suite, qualifié de politique commune aux États partenaires de la dimension septentrionale.

B. …À une politique commune aux États du nord de l'Europe et à l'Union européenne

En 2006, la dimension septentrionale fait l'objet d'une refonte **(1).** Elle acquiert à cette occasion une dimension commune par laquelle chaque participant contribue, en toute égalité, à la nouvelle politique **(2).**

1. La refonte de la dimension septentrionale

Poussée par l'élargissement de l'UE à la Pologne et aux trois pays baltes ainsi que par l'adoption de la feuille de route portant création des quatre espaces communs avec la Russie[1214], la refonte de la dimension septentrionale intervint en 2006 lors du sommet de cette politique à Helsinki. À cette occasion, deux documents sont adoptés : un document-cadre sur la politique de la DS[1215] et une déclaration politique sur la DS[1216]. Le document-cadre vient remplacer les plans d'action triennaux qui guidaient jusqu'alors les développements de la politique. Comme son nom l'indique, il pose le cadre général de la coopération. Même s'il est susceptible d'être révisé, il a un caractère plus *« permanent »* que les documents d'orientation qu'il remplace[1217]. On y trouve l'architecture globale de la dimension septentrionale.

Le document-cadre s'ouvre sur une délimitation de sa compétence territoriale, *« la dimension septentrionale s'étend de l'Arctique européen et subarctique à la côte sud de la mer*

[1213] *Ibid.*, p. 2.
[1214] Conseil de l'Union européenne, 15ème sommet UE-Russie, Moscou le 10 mai 2005, Feuille de route pour l'espace économique commun – Eléments propices à une croissance économique soutenue, 8799/05 ADD 1 (Presse 110), 11 mai 2005, 47 p.
[1215] Northern dimension policy framework document, Northern Dimension summit, 24 nov. 2006, Helsinki, Finlande, 8 p.
[1216] Political declaration on the Northern dimension policy, Northern Dimension summit, 24 nov. 2006, Helsinki, Finlande, 2 p.
[1217] On peut lire au point 12 du document-cadre que *« This Northern Dimension Policy Framework document will have a permanent nature. Nevertheless it will be subject to review as appropriate »,* Northern dimension policy framework document, Northern Dimension summit, 24 nov. 2006, Helsinki, Finlande, p. 8.

baltique, incluant les pays de son voisinage, et du nord-ouest à l'est de la Russie et de l'Islande à l'ouest du Groenland[1218]*. »* Sur ce territoire, certains espaces bénéficient d'une attention particulière comme le nord-ouest de la Russie sur lequel les partenaires portent une attention accrue ou la mer baltique, l'enclave de Kaliningrad et l'espace arctique et subarctique qui sont désignés comme des *« zones prioritaires »*. Une précision est aussi apportée concernant les « acteurs » de la dimension septentrionale. Les *« partenaires »* sont l'UE, l'Islande, la Norvège et la Russie. Ensuite, il semble que trois autres catégories soient distinguées, les *« autres participants »*, les *« autres acteurs »* et les *« observateurs »,* sans que l'on puisse déterminer exactement l'étendue de leurs prérogatives. Il serait logique que l'ordre dans lequel ces acteurs sont évoqués correspondît à l'importance décroissante de leur implication dans la coopération[1219].

Ces documents viennent clarifier les contours de la DS, mais l'épine dorsale de la réforme réside en grande partie dans ce qu'elle échappe au seul contrôle de la Commission, on parle alors de *« politique commune. »*

2. Le caractère commun de la dimension septentrionale

Le nouveau document-cadre parle de *« réalisation conjointe entre les partenaires*[1220] *»,* il considère la politique de la DS *« comme un projet commun et une responsabilité commune ».* La méthode employée par les plans d'action portait déjà en elle cette évolution. Les plans étaient définis par la Commission, mais leur élaboration était le résultat *« d'efforts communs »* et surtout d'un *« processus de consultation »* regroupant tous les acteurs de la DS[1221]. Aujourd'hui, l'élaboration du document-cadre sort du seul giron de la Commission, il est de bout en bout élaboré en commun avec l'ensemble des partenaires. On parle depuis de politique commune pour désigner

[1218] Traduction par nos soins du point 1 du document-cadre : *« The Northern Dimension covers a broad geographic area from the European Arctic and Sub-Arctic areas to the southern shores of the Baltic Sea, including the countries in its vicinity and from North-West Russia in the east to Iceland and Greenland in the west. », Ibid.*, p.1.
[1219] Ainsi, les « autres participants » sont les quatre organisations régionales nordiques (BEAC, CA, CNM, baltic), elles sont invitées à participer en exprimant leur besoin en matière de développement et coopération et en soutenant la réalisation et la mise en œuvre de certains projets. Appartiennent également à cette catégorie certaines institutions financières et autres organisations compétentes propres aux partenaires. Viennent ensuite les « autres acteurs » qui comprennent un panel assez divers d'autorités infraétatiques, de sous-commissions ou organisations régionales ou subrégionales, les ONG ainsi que les représentants de la société civile (en particulier les représentants des populations autochtones). Enfin, la Biélorussie est « invitée » à prendre part à la coopération se déroulant au niveau des experts de la dimension et le Canada et les Etats-Unis y sont « observateurs ». *Ibid.*, p. 2.
[1220] Traduction du point 4 du document-cadre *: « The present policy framework document is a joint achievement of the partners. »*, *Ibid.*, p. 1.
[1221] COM (2003) 343, *op. cit.*, p. 2.

la DS, cette expression traduit l'idée d'une responsabilité partagée, d'une politique qui appartient à tous ses participants et dont l'avenir dépend de leur implication[1222].

Contrairement aux politiques régionales avec les États du sud et de l'est développées à cette même époque et davantage axées sur une logique de conditionnalité[1223], l'égalité entre les participants est le principe de base de la DS[1224]. Les objectifs et les priorités de celle-ci sont décidés en commun et leur suivi repose sur chaque partenaire[1225]. De plus, l'une des conséquences les plus parlantes de cette égalité est qu'il n'est alloué aucun budget spécifique à la DS, son financement est basé sur le principe du cofinancement[1226]. Ce principe a permis que s'installe entre les États tiers une relation de pouvoir symétrique qui est moins évidente avec les États voisins du sud et certains États de l'Est du fait de leur dépendance aux aides financières de l'UE. Ces relations de pouvoir influencent nécessairement la stratégie régionale de l'UE. Même si la Commission n'est plus l'acteur de tête de la DS, elle reste chargée par le document-cadre de relayer les informations[1227]. L'UE reste l'initiatrice et l'architecte de la DS et malgré le partage de responsabilité évoqué par les textes, il ne fait pas de doute qu'elle reste le moteur de cette politique.

Cette vocation à coordonner les différents acteurs et leurs actions dans la région n'est possible que grâce à la place qui est faite à la subsidiarité. C'est dans cette approche subsidiaire que l'on trouvera la plus-value de l'initiative européenne étudiée.

[1222] Dans la déclaration politique sur la dimension septentrionale, les parties *« déclarent leur ferme engagement à coopérer activement dans le cadre de la politique de la dimension septentrionale sur la base du bon voisinage, d'un partenariat égal, d'une responsabilité commune et de la transparence »,* traduction par nos soins du point 1 *« Declare their firm commitment to cooperate actively within the framework of the Northern Dimension policy on the basis of good neighbourliness, equal partnership, common responsibility and transparency »,* Political declaration on the Northern dimension policy, Northern Dimension summit, 24 novembre 2006, Helsinki, Finlande, p. 1.

[1223] La conditionnalité mise en œuvre par le PEV implique que les États respectent et mettent en œuvre certaines réformes s'ils veulent bénéficier d'un accès au marché intérieur de l'UE et avoir des aides financières.

[1224] La politique européenne de voisinage, et l'ensemble des initiatives régionales qui y sont liés, a fait l'objet d'un réexamen par la Commission en 2015. Une nouvelle vision sous-tend les relations de l'UE avec ses voisins, il est aujourd'hui question « d'appropriation mutuelle accrue ». Même si la forme que prendra cette « appropriation mutuelle » n'est pas encore arrêtée, l'UE s'est dit « disposée à discuter de la possibilité de définir conjointement de nouvelles priorités de partenariat, axant plus clairement chaque relation sur des intérêts partagés communément définis. » Malgré ces avancées en matière d'égalité entre les participants de la PEV et l'UE, le pouvoir d'initiative et de décision dépend toujours de la volonté de l'UE. Voir : JOIN (2015) 50, *op. cit.*, p. 2 ; p. 5.

[1225] Northern dimension policy framework document, Northern Dimension summit, 24 novembre 2006, Helsinki, Finlande, pt. 23, p. 6.

[1226] *Ibid.*, pt. 30, p. 8.

[1227] *Ibid.*, pt. 29, p. 7-8.

§2 LA RECHERCHE CONSTANTE D'UNE VALORISATION DE LA DIMENSION SEPTENTRIONALE

La dimension septentrionale est initiée dans une région où est déjà implanté un important tissu coopératif : le Conseil euro-arctique de Barents (CEAB), le Conseil des États de la mer baltique, le Conseil de l'Arctique, le Conseil nordique des ministres. Ces organisations ont le statut "d'autres participants" de la dimension septentrionale. Si l'on compare la DS à l'autre enceinte régionale compétente dans la sous-région de l'Arctique européen, le Conseil euro-arctique de Barents, on constate que peu de choses les distinguent. Le document-cadre et la déclaration politique de la dimension septentrionale ont beaucoup de similitudes avec la Déclaration de Kirkenes fondant le CEAB[1228]. En effet, les deux enceintes reposent sur une architecture institutionnelle limitée, elles disposent de fonds limités, et ne sont ni l'une ni l'autre des organisations internationales[1229]. Pourtant des différences fondamentales existent entre ces deux structures de coopération. Il n'est, par exemple, pas anodin que l'un soit appelé *« Conseil »* et l'autre *« politique ».* Il découle de cette différence que l'un est un cercle fermé, le CEAB quand l'autre est plus ouvert et destiné à coordonner l'action entre les divers acteurs de la région, la DS.

L'effectivité de cette politique repose donc sur sa capacité à agir au niveau le plus adapté, autrement dit elle est guidée par un esprit de subsidiarité. Dès lors, l'un de ses objectifs est, d'une part, d'assurer la complémentarité entre les différents partenaires et acteurs et, d'autre part, d'améliorer la synergie entre les différentes organisations régionales du nord de l'Europe afin d'éviter les « doublons » et faciliter les rapports interpersonnels **(A).** Elle interviendra en se concentrant sur les domaines susceptibles d'apporter une plus-value à la région, d'où les attentes concernant le développement d'une fenêtre arctique **(B).**

[1228] Déclaration sur la coopération dans la région euro-arctique de Barents, Conférence des ministres des affaires étrangères, Kirkenes, 11 janvier 1993.
[1229] Pour une comparaison des différentes enceintes de coopération dans cette région voir : Report of the Northern dimension institute, *Coherent Northern Dimension - The Policy Priorities of the Arctic Council (AC), the Barents Euro-Arctic Council (BEAC), the Council of Baltic Sea States (CBSS) and the Nordic Council of Ministers (NCM), in comparison with the Northern Dimension objectives*, P. Aalto, A. A. Espiritu, D. A. Lanko, S. Naundorf, 10 janv. 2012, 43 p.

A. La mise en place d'une gouvernance multi-niveaux

Le livre blanc sur la gouvernance multi-niveaux du comité des régions de l'UE définit ce type de gouvernance comme une *« action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et à mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne*[1230]*. »* Une définition plus doctrinale éclaire sur les effets d'une telle gouvernance, cette dernière :

« renvoie […] aux transactions qui s'opèrent dans plusieurs espaces, de façon simultanée ou non, l'idée d'un enchevêtrement des niveaux d'interaction (international, européen, régional, municipal, etc.) remettant en cause une hiérarchisation possible de ces diverses échelles[1231]*. »*

En définitive, l'aboutissement, le plus élaboré et complet, d'une gouvernance multi-niveaux est atteint lorsque l'ensemble des niveaux visés et impactés par la politique sont également impliqués au stade de son élaboration, de sa gestion et de sa mise en œuvre. La forme que prend la gouvernance multi-niveaux dans la DS n'est, en cela, pas la plus aboutie. Par conséquent, le niveau politique de la dimension septentrionale reste principalement aux mains de l'échelon intergouvernemental **(1)** et le niveau opérationnel s'ouvre progressivement aux acteurs de la société civile **(2).**

1. Une coordination d'ampleur régionale

Les institutions de la dimension septentrionale sont le reflet de sa vocation à coordonner les différents acteurs de la région. Tous les deux ans sont organisés alternativement une réunion ministérielle de la DS au niveau des ministres des Affaires étrangères à laquelle sont invités tous les partenaires, participants et observateurs. Une réunion des hauts fonctionnaires peut être décidée en fonction des besoins. Ces réunions permettent de définir les grandes orientations politiques et le suivi de l'initiative[1232]. Un groupe de pilotage composé de représentants des partenaires dotés de l'expertise requise pour leur tâche assure une continuité entre ces réunions et se réunit trois fois par

[1230] Avis d'initiative du Comité des régions, Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux, 80e Assemblée plénière, 17 et 18 juin 2009, 40 p., spéc. p. 1.
[1231] C. Baron, *La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique*, Droit et sociétés, vol. 2, n°54, 2003, p. 329-349, spéc. p. 346.
[1232] Northern dimension policy framework document, Northern Dimension summit, 24 nov. 2006, Helsinki, Finlande, pts. 20, 21, 22, 23, p. 6.

an. Ce groupe apporte aux réunions ministérielles un éclairage plus opérationnel et pratique des réalités de la DS[1233]. Lors des réunions politiques, les organisations régionales déjà présentes dans la région comme le CEAB ou le Conseil de l'Arctique ont la possibilité de faire des propositions relatives aux besoins de développement et de coopération dans leurs zones de compétences respectives, et il leur est donné la possibilité de soutenir la mise en œuvre de certains projets.

La souplesse et l'ouverture de son cadre signent sa vocation à être une politique commune aux acteurs de la région ce qui explique que les organisations régionales y participent. La DS est destinée non à chapeauter les différents acteurs, mais à les aider à coordonner leurs efforts pour une action plus effective. La conception de la subsidiarité adoptée par la DS est, à ce titre, plutôt novatrice.

Toutefois, on note l'implication limitée de la catégorie des *« autres acteurs »* qui se compose des autorités infraétatiques, de sous-commissions ou organisations régionales ou sub-régionales, d'ONG et de représentants de la société civile (comme les représentants des populations autochtones). Pour participer aux réunions ministérielles, ces derniers doivent recevoir une *« invitation spéciale*[1234] *».* Compte tenu de la place donnée aux observateurs, le Canada et les Etats-Unis, qui ne sont pas des acteurs appartenant à la région, il semblerait normal que la position de la catégorie des « autres acteurs » dans les instances de la DS soit révisée.

Néanmoins, la dimension septentrionale cherche à travers son volet opérationnel à renforcer ses liens avec les acteurs non-gouvernementaux.

2. L'implication des acteurs non-gouvernementaux

La dimension septentrionale tente de réserver une place particulière aux acteurs non-gouvernementaux. Ces derniers sont impliqués à la fois dans les partenariats thématiques, chargés de la mise en œuvre pratique de la politique commune **(a),** que dans l'institut de la dimension septentrionale, partenaire académique de la dimension septentrionale **(b).**

[1233] Ibid, pt. 24, p. 6.
[1234] Ibid, pt. 22, p. 6.

a. Des partenariats sectoriels chargés de la mise en œuvre pratique de la dimension septentrionale

Dès le début, la dimension septentrionale a favorisé une approche très pragmatique pour relever les défis de la région. Pour réaliser ses objectifs, elle finance des projets concrets au travers de partenariats thématiques[1235]. Le premier à avoir été adopté est le partenariat pour l'environnement en 2001, suivi du partenariat pour la santé publique et le bien-être social en 2003. La réussite de cette démarche est confirmée en 2009 avec l'ajout de deux nouveaux partenariats, celui sur le transport et la logistique et celui sur la culture[1236].

L'expression anglaise d'une approche *« bottom-up »,* du bas vers le haut, est souvent reprise. Cette expression traduit la forte implication des acteurs locaux dans la dimension septentrionale. Le but de ce type d'approche est de resserrer les liens avec les acteurs du tissu local afin d'y assurer une plus grande stabilité produisant des effets positifs *« en haut »,* notamment au niveau du dialogue politique entre États[1237]. Cette stratégie participe à la gouvernance multi-niveaux impulsée par la dimension septentrionale et qui s'exprime par l'objectif d'intervenir de telle manière que la coopération apporte une plus-value.

Ces partenariats thématiques sont chargés de la mise en œuvre pratique de la dimension septentrionale. Par exemple, le partenariat de la dimension septentrionale pour l'environnement (dont l'abréviation anglaise est NDEP) est chargé de sélectionner et de mener à bien un certain nombre de projets qui répondent aux besoins les plus urgents dans la zone[1238]. La mission principale du partenariat est donc de déterminer les problèmes les plus urgents, de sélectionner les projets les plus pertinents, et surtout de leur trouver un financement[1239]. Le NDEP est doté d'un fonds de soutien alimenté par les contributions financières de l'UE et de chaque partenaire. Le Fonds est divisé en projets de deux catégories, environnementale et nucléaire, et les contributeurs financent en général l'une ou l'autre[1240].

[1235] *Ibid.* pt. 25, p. 6

[1236] Second senior official meeting of the renewed Northern dimension, Stockholm, Suède, 12 nov. 2009. Progress Report submitted to the Second Ministerial meeting of the Renewed Northern Dimension Policy, Oslo, Norvège, 2 Nov. 2010, 18 p.

[1237] Denis Daflon, *L'avenir de Kalingrad dans la nouvelle Europe : isolement ou intégration ?*, Institut européen de l'université de Genève, Euroypa, Déc. 2014, 119 p., spéc. p. 69.

[1238] Northern dimension policy framework document, *op. cit.*

[1239] https://ndep.org/about/overview/what-we-do/ (consulté le 13 oct. 2019).

[1240] Mis à part l'Union européenne ce sont l'Allemagne, la Finlande, la Norvège et le Danemark qui financent les deux catégories de projets. V° Mid-term evaluation of the EU support to the Northern Dimension partnership, B. Rafaelsen (aut.), SAFEGE/COWI, EuropeAid/129783/C/SER/multi (COM 2011) Lot 1 : Studies and Technical Assistance in all sectors, janv. 2014, 101 p.

Pour leur mise en œuvre, les partenariats ont en commun de disposer d'un groupe de pilotage, et de groupes de travail. Le groupe de pilotage est composé de représentants de la Commission, de la Russie et de représentants des institutions financières internationales. Il est chargé d'examiner les demandes de financements émanant des porteurs de projets. Les projets sélectionnés deviennent des *« propositions de projet »* qui sont ensuite transmises pour approbation à l'assemblée des contributeurs, principal organe directeur du NDEP.

L'assemblée des contributeurs est comme son nom l'indique composée des différents contributeurs au fonds de soutien[1241] (Union européenne, Russie, Canada, France, Suède, Royaume-Uni, Allemagne, Finlande, Norvège, Danemark, Biélorussie, Hollande, Belgique) et des institutions financières[1242] en qualité d'observateurs. En plus de la sélection de projets, l'assemblée décide de la politique générale du fonds.

Il convient de noter que les bénéficiaires directs du fonds, le *« bottom »,* participent au partenariat, car ce sont eux qui proposent les projets. Or, ils ne sont absolument pas représentés dans les instances telles que l'assemblée ou le groupe de pilotage. Ils ne sont pas rassemblés sous un statut qui leur permettrait de participer à la définition de la politique générale du fonds. Dès lors, le développement de l'institut de la dimension septentrionale, dont l'action s'est dernièrement étoffée, tente de pallier cette dispersion des acteurs non-gouvernementaux.

b. L'Institut de la dimension septentrionale : porte-voix des acteurs non-gouvernementaux

L'un des acteurs importants de cette coordination est l'Institut de la dimension septentrionale. Créé en 2009, l'Institut est un *« partenaire académique »* de la DS comptant parmi ses membres 33 universités et instituts universitaires de la région, et il reste ouvert à ceux qui seraient intéressés[1243]. Ces universités sont d'origine russe (9), finlandaise (6), suédoise (2), norvégienne (1), lettonne (3), estonienne (1), lituanienne (4), polonaise (1), allemande (2), biélorusse (3) et même chypriote (1)[1244]. Mis sur pied pour fournir des études et des rapports liés à la DS, il œuvre aussi à coordonner la collecte de fonds pour les projets de recherche. Son statut lui confère une indépendance nécessaire à l'objectivité de ses travaux. Son expertise sert à appuyer les

[1241] V° https://ndep.org/about/structure-and-governance/ (consulté le 13 oct. 2019).
[1242] Ces institutions financières internationales sont la banque d'investissement européenne, la banque européenne pour la reconstruction et le développement, la banque nordique d'investissement et la société nordique de financement pour l'environnement. *Ibid.*
[1243] Progress Report submitted to the Second Ministerial meeting of the Renewed Northern Dimension Policy, *op. cit.*
[1244] http://www.northerndimension.info/contacts/northern-dimension-institute/members (consulté le 13 oct. 2019).

activités des partenariats en se focalisant sur les secteurs prioritaires qu'ils servent. L'Institut est guidé par un groupe de pilotage constitué de représentants du milieu académique et de représentants des partenariats thématiques[1245]. Ce groupe est chargé de promouvoir l'Institut dans les forums nationaux et internationaux, de générer et de proposer des idées de recherche pour l'Institut et enfin de surveiller et de soutenir ses activités[1246].

Outre son activité d'expertise, il sert de réseau pour que les acteurs du monde universitaire rencontrent les acteurs du secteur public et privé. Il travaille ainsi en étroite collaboration avec l'autre plateforme coopérative : le Conseil des affaires de la DS (Northern dimension business Council)[1247]. Ce Conseil réunit les entreprises de la région afin : qu'elles coopèrent entre elles, échangent des informations, créent des réseaux d'entreprises. De cette manière, les entreprises deviennent plus visibles aux yeux des gouvernements. L'interaction entre l'Institut et le Conseil des affaires ouvre la voie à la création d'un véritable échange. Les universitaires travaillent avec des praticiens sur des sujets et des missions concrets et ces derniers bénéficient des analyses et conseils du monde académique.

En de nombreux points, l'Institut est l'initiative la plus dynamique de ces dernières années de la DS[1248]. Elle offre une opportunité de revitaliser la DS en créant un espace de coopération entre des acteurs trop souvent déconnectés. Très actif, l'Institut a par exemple organisé des *« forums du futur »* en décembre 2018 afin de discuter avec les parties prenantes de l'évolution des quatre partenariats de la DS[1249]. Il insuffle également la possibilité de désectoriser les sujets d'intérêts de la DS. À cet égard, on peut citer le nouveau contrat de subvention passé entre l'institut et la Commission européenne pour le projet de développement d'une fonction de *« think tank »* pour l'Institut[1250]. L'élaboration et la mise en œuvre du futur think tank sont chapeautées par un partenaire principal, l'université finlandaise d'Aalto, elle-même soutenue par une autre université finlandaise[1251], un institut de recherche autrichien[1252] et deux universités russes[1253]. Cette branche de l'Institut a pour mission de *« renforcer une véritable coopération régionale dans le domaine de la dimension septentrionale (DS) grâce à la diplomatie scientifique, au renforcement des capacités et*

[1245] Progress Report submitted to the Second Ministerial meeting of the Renewed Northern Dimension Policy, *op. cit.*, p. 9.
[1246] http://www.northerndimension.info/contacts/northern-dimension-institute/steering-group (consulté le 13 oct. 2019).
[1247] *Ibid.*
[1248] Progress report submitted to the Third Ministerial meeting of the Renewed Northern Dimension Policy, Bruxelles, 18 fév. 2013, 15 p., spéc. p. 14.
[1249] http://www.northerndimension.info/contacts/northern-dimension-institute/activities (consulté le 13 oct. 2019).
[1250] http://www.northerndimension.info/ndi-think-tank (consulté le 13 oct. 2019).
[1251] L'université finlandaise visée est : Oulu university.
[1252] L'université autrichienne visée est : International institute for applied systems analysis.
[1253] Les universités russes visées sont : Northern (arctic) federal university, St Petersburg state university of economics.

aux contacts interpersonnels.[1254] *»* Plusieurs objectifs lui sont assignés pour remplir sa mission de coopération. L'institut doit asseoir son statut de *« groupe de réflexion régional stratégique ».* Deux tâches principales lui sont dévolues : celle d'améliorer la pertinence des politiques et actions menées dans la zone (mise en exergue des défis d'intérêt commun, information sur les résultats des collaborations existantes et sur les solutions disponibles qui sont fondées sur des preuves scientifiques), et celle de créer une plateforme ouverte de dialogue (collaboration entre les différents acteurs, soutien accru *« aux fournisseurs de connaissances »* que sont les chercheurs, les ONG et les entreprises)[1255].

Les tensions avec la Russie ont impacté l'activité politique de la DS et, depuis 2013, aucune réunion au niveau ministériel n'a plus eu lieu[1256]. Le dernier forum des parlementaires de la DS enjoint d'ailleurs les acteurs à relancer les réunions politiques afin que la DS reçoive de *« nouvelles directions pour la coopération*[1257]*. »*

La Commission européenne a, en outre, commandé une évaluation chargée de mesurer l'impact des fonds alloués par l'UE à la dimension septentrionale. Il est ressorti des consultations menées à l'appui de cette étude que le soutien financier de l'UE est perçu comme une valeur ajoutée en ce qui concerne l'importance du montant alloué à l'initiative, et la capacité de l'UE à coordonner la position des différents partenaires ou à servir d'arbitre si nécessaire[1258].

La dimension septentrionale est de plus une plateforme de dialogue très importante entre l'UE et la Russie. La coopération opérant dans ce cadre à un niveau très pratique et concret, elle continuerait à fonctionner même si les autres enceintes de coopération étaient moins effectives[1259].

En dépit d'un ralentissement de la coopération au niveau ministériel, la dimension septentrionale poursuit sa mission de coordination des différents acteurs de la région. Grâce à l'ouverture progressive du niveau opérationnel de l'initiative aux acteurs non-gouvernementaux, la dimension septentrionale est à même de continuer à réaliser des projets concrets et à faire évoluer sa gouvernance. Dévouée à se concentrer sur les domaines susceptibles d'apporter une valeur ajoutée

[1254] Traduction par nos soins, V° NDI Think Tank, Project overview, 8 p. spéc. p. 2.
[1255] *Ibid.*, p. 5.
[1256] Seules des réunions au niveau des hauts fonctionnaires continuent à être organisées de manière très ponctuelle. La sixième réunion des « seniors officials » de la dimension septentrionale s'est tenue le 5 mars 2019. La précédente réunion de ce type avait eu lieu en 2016. V° The sixth meeting of the Senior Officials of the renewed Northern Dimension, Bruxelles, 5 mars 2019, 6 p.
[1257] Fifth Northern Dimension Parliamentary Forum, Conference Statement, Bruxelles, 22 nov. 2017, 4 p., spéc. §5.
[1258] Mid-term evaluation of the EU support to the Northern Dimension partnership, *op. cit.*, p. 15-16.
[1259] *Ibid.*

et poussée par les développements socio-économiques et environnementaux de la région arctique, la dimension septentrionale manifesta le désir de se doter d'une fenêtre arctique.

B. Les attentes relatives au développement d'une fenêtre arctique

L'annonce du développement d'une fenêtre arctique au sein de la dimension septentrionale a suscité de nombreuses attentes. Bien qu'initiée en 2009, la fenêtre arctique peine toujours à se concrétiser **(2).** Avant de dresser le bilan de ces dix dernières années, il convient de clarifier le concept même de « fenêtre arctique » à travers la genèse de cette proposition **(1).**

1. L'Arctique, fenêtre ou zone prioritaire ?

Dès 1999, le Groenland propose le développement d'une fenêtre arctique, « Arctic window », au sein de la toute nouvelle dimension septentrionale[1260]. Mais il faut attendre la refonte de la DS et sa première réunion des ministres en 2008 pour que le sujet soit relancé et mis à l'étude.

Les hauts fonctionnaires de la DS chargèrent donc, en 2009, le groupe de pilotage d'étudier la possibilité de développer l'Arctic window, de telle manière qu'elle n'empiète pas sur les actions entreprises au sein du Conseil de l'Arctique et du CEAB[1261]. Le groupe devait aussi envisager les moyens qui permettraient d'inclure davantage les populations autochtones à la DS. Les différents partenariats et initiatives ont été invités par le groupe à présenter leurs idées relatives au développement de l'Arctic window par le biais de propositions écrites[1262]. La Norvège s'était par ailleurs engagée à élaborer un document de réflexion sur les peuples autochtones pour définir leur association pratique à la DS[1263]. Reste à noter que la seconde et la troisième réunion des ministres

[1260]Le Groenland proposa pour la première fois la fenêtre arctique lors de la première réunion des ministres des affaires étrangères de la Dimension Septentrionale. Présidence finlandaise de l'UE, 'Foreign ministers' conference on the Northern Dimension', Press Release, Helsinki, 9 Nov. 1999 Conseil « affaires générales et relations extérieures », Chairman's conclusions, Conference on the Northern Dimension and the Arctic window, Ilullissat, Groenland, 28 août 2002.

[1261] Progress Report submitted to the Second Ministerial meeting of the Renewed Northern Dimension Policy, Oslo, 2 Nov. 2010, 18 p., spéc. p.12.

[1262] *Ibid.*

[1263] Malheureusement, nous n'avons accès à aucun de ces documents, si tant est qu'ils existent, car rien ne prouve que ces propositions aient été mises en oeuvre. *Ibid.*

de la DS insistaient une nouvelle fois sur les efforts qui devaient être entrepris pour impliquer davantage la région de Barents[1264].

La notion même de fenêtre arctique induit l'idée de la création d'un cadre devant recevoir une attention particulière. On s'attendrait à ce que ce cadre se voit attribuer des objectifs propres auxquels répondraient des actions spécifiques. Si telle était l'ambition du Groenland lorsqu'il proposa l'Arctic window, la pratique est aujourd'hui tout autre. Le plan d'action de la DS situe bien l'Arctique comme zone prioritaire, mais pour le moment rien ne permet d'affirmer que son caractère prioritaire soit véritablement pris en compte.

Concrètement, les différents partenariats ont commencé à diriger leurs projets vers la région de Barents, et de manière plus globale vers l'Arctique, après la seconde réunion des ministres de la DS. Ainsi, le rapport du comité de pilotage en vue de la troisième, et pour le moment dernière, réunion ministérielle en 2013 mentionnait les différents projets liés au volet nucléaire et environnemental du NEDP, menés dans la région arctique. Pour le volet nucléaire, des projets sont entrepris sur la péninsule Kola où nombre de réacteurs nucléaires de la marine russe ont été abandonnés. Pour le volet environnemental, des projets sont menés dans les régions de Komi, Mourmansk, et d'Archangelsk, toutes situées dans la région de Barents[1265]. Il est également fait référence au groupe de travail, du partenariat pour la santé publique et le bien-être social, relatif la santé mentale, les addictions et la parentalité chez les peuples autochtones, créé en 2010[1266]. Ce groupe de travail faisait intervenir le Canada en tant que *« leader »,* alors que cet État est simple observateur de la DS, et le Conseil nordique des ministres comme *« co-leader ».* Ce groupe s'appuyait sur l'expertise d'acteurs issus en grande partie de la société civile[1267]. De plus, le rapport signale que la question récurrente concernant le développement du dernier tronçon ferroviaire permettant de relier ces régions nordiques au sud est toujours à l'étude.

On constate que ces projets sont en grande partie menés dans la partie russe de l'Arctique, au détriment du reste de la zone couverte par la DS. Alors que le Groenland était à l'origine de cette fenêtre arctique, la dimension septentrionale a raté l'occasion d'approfondir sa coopération avec ce territoire. Une forte opposition est venue du côté russe qui ne souhaitait pas que la DS devienne une politique pan-arctique et préférait qu'elle se concentre sur l'Arctique européen[1268]. Aussi, il y a un

[1264] *Ibid.*, Progress report submitted to the Third Ministerial meeting of the Renewed Northern Dimension Policy, Bruxelles, 18 fév. 2013, 15 p., spéc. p. 3.
[1265] *Ibid.*
[1266] *Ibid.*
[1267] NDPHS Task Group on Indigenous Mental Health, Addictions and Parenting, Commitee of senior representatives 17, Terms of reference, Moscou, Russie, 29-30 juin 2010, 13 p.
[1268] A. J. K. Bailes, K. P. Olafsson, *The EU Crossing Arctic Frontiers: The Barents Euro-Arctic Council,*

décalage entre le territoire d'application théorique de cette initiative et son véritable territoire d'application pratique.

2. Les contraintes à la maturation de la fenêtre arctique

Plusieurs facteurs font obstacle au développement d'une fenêtre arctique au sein de la dimension septentrionale. La perception que la DS sert, à titre principal, la relation bilatérale entre l'UE et de la Russie constitue le premier facteur contraignant[1269]. Ouvrir la DS à l'Arctique supposerait donc d'ouvrir l'objet de la coopération aux préoccupations et défis arctiques. De cette manière, le champ de la coopération se déplacerait du bilatéral (relation UE-Russie) au multilatéral. Cette option semblait séduire certains participants. À ce titre, l'Islande et la Norvège ont proposé, lors de la quatrième réunion des hauts fonctionnaires en 2014, *« le développement de la contribution de la dimension septentrionale à la coopération dans la zone arctique européenne*[1270]*. »* Seulement, aucune suite n'a été donnée à cette proposition.

La seconde contrainte tient à la paralysie partielle de la partie politique de la DS qui se traduit par l'arrêt de ses réunions ministérielles. Outre le fait que cette situation impacte nécessairement l'aspect plus opérationnel de la politique, la DS ne peut envisager aucune évolution substantielle de ses activités. L'attention politique prêtée à la DS est, de fait, moins importante. Que ce soit du côté européen, que du côté des États partenaires, il ne semble pas que la dimension septentrionale soit considérée comme une priorité.

Enfin, même si l'approche pragmatique adoptée par la DS offre à l'UE une certaine visibilité dans la région, et que son approche par projets soit plébiscitée, elle demeure une politique peu lisible. En effet, on peine à distinguer les projets qui sont strictement issus de la DS, des projets européens. Certains projets présentés comme émanant de cette politique sont souvent des projets qui n'y sont connectés que de manière très éloignée. Leur rattachement tient au fait que ces projets bénéficient de fonds de l'UE, et surtout qu'ils sont localisés dans la zone de compétence de la DS[1271]. Leur localisation implique qu'ils répondent, nécessairement, à des défis similaires et qu'ils

---

*Northern Dimension, and EU-West Nordic Relations***,** in N.Liu, E. A. Kirk, T. Henriksen (dir.), *The European Union and the Arctic,* Brill Nijhoff, 2017, 390 p., p. 40-62, spéc. p. 54.

[1269] M. Campins Eritja, *The European Union and the North : Towards the Development of an EU Arctic Policy?,* Ocean yearbook, vol. 27, 2013, p. 459-486, spéc. p. 475.

[1270] Chair's conclusions of the fourth senior officals meeting of the renewed northern dimension, Oslo, 8 avr. 2014, 3 p., spéc. p. 1.

[1271] Les projets dont il est question sont en général issus d'instruments financiers de l'UE soit interne, comme Interreg V, soit externe, comme l'IEV.

servent des objectifs communs à la DS. Les seuls projets que l'on arrive à distinguer comme étant proprement issus de la DS sont ceux issus des fonds rattachés aux partenariats sectoriels, comme le fonds du NDEP que nous évoquions. En dehors de l'activité de la DS menée dans l'Arctique européen, les programmes de coopération territoriale développés par l'UE ont considérablement renforcé son assise dans la région.

SECTION 2 L'APPROCHE CONCRETE DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DE L'UNION EUROPEENNE DANS L'ARCTIQUE EUROPEEN

L'Arctique européen abrite plusieurs programmes de coopération territoriale de l'Union européenne. Ces programmes n'obéissent pas entièrement au même cadre légal, certains sont issus d'instruments internes, d'autres, d'instruments externes. Cependant, l'esprit ou la logique qui prévaut à leur création est la même. Il y a d'abord la constatation que certaines régions ou zones infra-étatiques partagent des besoins ou des défis communs. Ensuite, il y a la conviction que la mise en place d'une coopération entre ces territoires apportera une réponse à leurs enjeux partagés. Enfin, l'instrument choisi pour mettre en œuvre cette coopération est de nature programmatique. Cette logique pourrait être qualifiée de concrète, en cela qu'elle s'éloigne de considérations abstraites pour se focaliser sur la réalité des territoires.

Ainsi, même si l'on distingue les programmes issus du cadre interne des programmes issus du cadre externe, l'approche concrète de ces programmes offre une certaine perméabilité entre ces deux dimensions. Cette perméabilité se reflète dans le champ d'application des programmes de coopération. Ainsi, les programmes de nature interne et externe s'adressent à des territoires géographiquement proches qui peuvent être à cheval sur la frontière de l'Union européenne. L'addition de ces différents territoires forme la nouvelle entité territoriale particulière. Comme la logique des programmes est d'œuvrer sur le concret, ceux-ci se concentrent sur la réalité qu'expérimentent les territoires infra-étatique. Cette réalité est celle des différents évènements sociaux, économiques et environnementaux auxquels ces territoires sont confrontés. Si la réponse à ces évènements implique de rapprocher des territoires situés de part et d'autre de la frontière de l'UE alors le concept même de frontière bascule dans le champ de l'abstrait, permettant une perméabilité entre l'interne et l'externe. En d'autres termes, la distinction interne ou externe n'a que peu d'intérêt lorsqu'il s'agit de relever des défis communs à une zone. Ainsi, les programmes de

l'Arctique européen, qu'ils soient régis par des instruments internes ou externes, sont tous mis en œuvre sur des zones à cheval sur la frontière de l'UE. Les programmes offrent donc de dépasser le clivage interne-externe.

Comme nous le verrons, cette volonté de mener une approche concrète des programmes de développement territorial s'exerce à deux niveaux différents. Au niveau de leurs cadres juridiques qui sont appelés à converger **(§1),** d'une part, et au niveau de l'instrument opérationnel lui-même, le programme, qui doit incarner la réponse aux défis territoriaux **(§2)**, d'autre part.

§1 LA CONVERGENCE DES CADRES JURIDIQUES DE LA COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE

Aucun des programmes mis en œuvre dans l'Arctique européen n'appartient à la sphère purement interne ou externe de l'UE. Qu'ils soient associés à l'un ou l'autre de ces cadres juridiques, on remarque une convergence progressive de l'approche des territoires **(A).** Cette convergence devrait être renforcée lors de la prochaine réforme de la politique de cohésion **(B).**

A. Des cadres multiples pour une approche similaire des territoires

La coopération territoriale européenne dans l'Arctique européen est principalement menée au sein de deux cadres. Le premier cadre est constitué des programmes Interreg V **(1).** De nature interne, ils sont directement issus de la politique de cohésion de l'Union européenne. Le second cadre est constitué des programmes de coopération territoriale européenne mis en œuvre dans le cadre de la politique européenne de voisinage, autrement appelés programmes CTE-IEV **(2).** Ces derniers sont de nature externe, mais comme nous le verrons, ils entretiennent des liens étroits avec le cadre interne de coopération.

1. Les programmes Interreg V

La mise en œuvre des objectifs de la politique de cohésion de l'Union européenne énoncés à l'article 174 TFUE - promotion d'un *« développement harmonieux de l'ensemble de l'Union*[1272]*»*, *« renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale »* et réduction de *« l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions*[1273] *»* - repose sur l'action que mène l'UE au travers de divers fonds, comme le fonds européen de développement régional (FEDER) qui nous intéresse plus particulièrement.[1274] Le FEDER est un fonds structurel *« destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'Union*[1275] *».* Il est régi par plusieurs textes dont un règlement sur les dispositions communes aux différents fonds structurels et d'investissement européen[1276] (fonds ESI), et un autre règlement qui lui est plus spécifiquement dédié[1277]. Le règlement général appelle au respect des objectifs précités du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au soutien à la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive[1278]. Le second évoque la mission du FEDER consistant à contribuer *« au financement du soutien visant à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale en corrigeant les principaux déséquilibres entre les régions de l'Union par le développement durable et l'ajustement structurel des économies régionales, y compris par la reconversion des régions industrielles en déclin et des régions accusant un retard de développement.*[1279] *»* Pour remplir sa mission, le FEDER poursuit deux objectifs : *« l'investissement pour la croissance et l'emploi »,* et *« la coopération territoriale européenne »* sur lequel notre propos se concentrera[1280].

[1272] Article 174 §1 TFUE.
[1273] Article 174 §2 TFUE.
[1274] Article 175 TFUE.
[1275] Article 176 TFUE.
[1276] Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, 17 déc. 2013, JOUE L 347 du 20 déc. 2013, p. 320-469.
[1277] Règlement (UE) n°1301/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) n°1080/2006 du 17 déc. 2013, JOUE L 347 du 20 déc. 2013, p. 289-302.
[1278] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, article 2.
[1279] Règlement (UE) n°1301/2013, *op. cit.*, article 2.
[1280] Règlement (UE) n°1301/2013, *op. cit.*, article 1.

L'objectif de coopération territoriale européenne est aussi l'un des cadres de la politique de cohésion appelés Interreg V[1281]. En 2013, et pour la première fois, les programmes Interreg sont encadrés par un règlement spécifique qui vient fixer les dispositions relatives à cet objectif[1282]. Il définit, en outre, les objectifs prioritaires et les critères sur lesquels repose le soutien du FEDER ainsi que les ressources disponibles et leurs critères d'attribution. Malgré ses spécificités, la coopération territoriale européenne doit respecter les objectifs généraux relatifs aux fonds structurels et d'investissement européen[1283] et contribuer aux objectifs thématiques communs issus du règlement sur les dispositions communes.

En effet, le recours au FEDER est guidé par onze objectifs thématiques, et les programmes Interreg V devront suivre au moins l'un de ces onze objectifs[1284]. Pour ce faire, des priorités d'investissement sont préalablement définies, chaque priorité correspondant à un objectif thématique. Par exemple, le premier objectif thématique qui vise à renforcer la recherche, le développement technique et l'innovation[1285] coïncide avec des priorités d'investissement particulières : l'amélioration des infrastructures de la recherche et de l'innovation, et favoriser l'investissement des entreprises dans la recherche et l'investissement[1286]. Ces objectifs thématiques et priorités d'investissement peuvent être sélectionnés pour planifier les programmes de coopération contribuant à l'un des deux objectifs du FEDER, investissement pour la croissance et l'emploi et coopération territoriale européenne. S'ajoutent à cela, des objectifs transversaux, aussi considérés comme des principes horizontaux. Ces principes sont la gouvernance multi-niveaux, le développement durable, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination[1287]. Enfin, il existe pour l'objectif de coopération territoriale européenne des priorités d'investissement propres, il sera alors question de priorités d'investissement dites *« supplémentaires »* ou *« spécifiques »*. Ces priorités supplémentaires vont diverger en fonction du type de coopération visée[1288].

[1281] On parle d'Interreg V, car depuis 1990 ce sont succédées cinq phases du programme Interreg.
[1282] Règlement (UE) n°1299/2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne" du 17 déc. 2013, JOUE L 347 du 20 déc. 2013, p. 259-280.
[1283] Les fonds structurels d'investissement européen sont un cadre qui rassemble le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).
[1284] L'article 9 du règlement (UE) n°1303/2013 énumère onze objectifs thématiques communs aux fonds structurels et d'investissement européens.
[1285] *Ibid.*
[1286] Règlement (UE) n°1301/2013, *op. cit.*, article 5§1.
[1287] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, articles 5-8.
[1288] Règlement (UE) n°1299/2013, op.cit., article 7.

Interreg V met en œuvre trois types de coopération, la coopération transfrontalière (Interreg A), ménée dans des régions séparées par une frontière européenne et parfois dans les régions voisines de pays tiers ; la coopération transnationale (Interreg B) qui s'étend à une zone spécifique plus vaste ; et la coopération interrégionale (Interreg C) relative à toutes les régions de l'UE[1289]. Dans l'Arctique européen sont menés principalement des programmes Interreg A (Botnia-Atlantica, Nord, Interreg Oresund, Kattegat et Skgernak, Interreg Suède-Norvège) et Interreg B (Northern periphery and Arctic).

Les programmes Interreg délimitent précisément leur compétence *ratione loci*. Bien qu'émanant de la politique de cohésion, politique interne par nature, les programmes n'excluent pas pour autant la participation de régions tierces voisines. Conformément au règlement Interreg, les programmes transfrontaliers peuvent concerner des *« régions voisines qui appartiennent à deux États membres ou plus »* ou encore *« entre des régions frontalières voisines qui appartiennent à au moins un État membre et un pays tiers aux frontières extérieures de l'Union »*[1290]. Ces régions correspondent au niveau 3 de la nomenclature commune des unités territoriales statistiques aussi appelée NUTS 3. Une décision d'exécution vient fixer les régions européennes et voisines éligibles à l'aide de coopération transfrontalière[1291]. Les régions de la Norvège, entre autres, sont assimilées à des régions NUTS 3 et donc éligibles à ce type de programme[1292]. En revanche, les régions couvertes par des programmes relevant des instruments financiers extérieurs de l'Union en sont exclues[1293].

Pour sa part, la coopération transnationale s'adresse aux *« territoires transnationaux de plus grande taille associant des partenaires nationaux, régionaux et locaux »* et les territoires maritimes non couverts par la coopération transfrontalière aussi désignés comme des régions de niveau NUTS 2[1294]. Ces programmes ont la particularité de devoir garantir la cohérence avec les stratégies macro-

[1289] Règlement (UE) n°1299/2013, op.cit., article 2.
[1290] *Ibid.*
[1291] Décision d'exécution (UE) n°388/2014 de la Commission établissant la liste des régions et des zones éligibles à un financement du Fonds européen de développement régional au titre des volets transfrontaliers et transnationaux de l'objectif « Coopération territoriale européenne » pour la période 2014-2020 du 16 juin 2014, J*OUE L 183 du 24 juin 2014, p. 75–134.*
[1292] Les programmes de coopération transfrontalière peuvent couvrir des régions de la Norvège, de la Suisse, le Liechtenstein, l'Andorre, Monaco et Saint-Marin ainsi que des pays tiers ou des territoires voisins de régions ultrapériphériques, Règlement (UE) n°1299/2013, *op. cit.*, article 3§2.
[1293] Les régions figurant à l'annexe II de la décision d'exécution (UE) n°388/2014 échappent à cette exclusion, autrement dit, elles peuvent dans certains cas bénéficier d'un soutien du FEDER au titre de la coopération transfrontalière tout en étant couverte par un instrument financier extérieur comme l'instrument européen de voisinage. V° la Décision d'exécution (UE) n°288/2014, op.cit. En vertu de l'article 3 §1 al. 5 du règlement (UE) n°1299/2013 sur la coopération territoriale européenne, les États membres peuvent, sous réserve de justification, ajouter des régions à la liste des zones concernées par le soutien du FEDER.
[1294] Règlement (UE) n°1299/2013, *op. cit.*, article 2.

régionales ou les stratégies de bassin maritime existantes[1295]. Contrairement à la coopération transfrontalière, ces programmes n'excluent pas les régions déjà couvertes par des instruments financiers extérieurs, notamment par l'IEV ou des régions de la Russie, et peuvent inclure les Iles Féroé et le Groenland ainsi que les pays tiers précités comme la Norvège[1296].

2. Les programmes CTE-IEV

La politique européenne de voisinage organise également la coopération transfrontalière entre un ou des États membres et un ou plusieurs pays partenaires et/ou la Russie[1297] par l'entremise de l'instrument européen de voisinage (IEV), instrument financier de l'action extérieure de l'UE[1298]. Cette coopération s'exerce donc avec des régions extérieures qui partagent avec l'UE une frontière, qu'elle soit terrestre ou maritime. Le critère géographique distingue entre trois types de programmes de coopération transfrontalière : les programmes couvrant une frontière terrestre commune, ceux couvrant une frontière maritime commune et les programmes couvrant un bassin maritime[1299]. Sur les dix-sept programmes de coopération transfrontalière reposant sur l'IEV, deux programmes couvrent une frontière terrestre commune dans la région arctique : les programmes Kolarctic[1300] et Karelia[1301].

Les programmes de coopération transfrontalière CTE-IEV visent la coopération entre un ou plusieurs États membres et un, ou plusieurs, pays tiers partenaires et/ou la Fédération de Russie qui se situent le long de leur partie commune de la frontière extérieure de l'Union. Ces programmes sont institués autour de frontières terrestres ou maritimes communes (niveau NUTS 3) ou autour d'un bassin maritime commun (niveau NUTS 2)[1302]. Les programmes Karelia et Kolarctic opèrent une coopération entre participants partageant une frontière terrestre commune.

[1295] Règlement (UE) n°1299/2013, *op. cit.*, article 3§3.
[1296] Ibid, article 3§4.
[1297] La coopération avec la Russie ne se développe pas dans le cadre de la PEV, mais du partenariat sur les quatre espaces communs.
[1298] Règlement (UE) n°232/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage du 11 mars 2014, JOUE L 77 du 15 mars 2014, p. 27-43.
[1299] Ibid, article 8§1.
[1300] The Karelia CBC, Joint operational programme 2014-2020, op.cit. ; The Kolarctic CBC programme 2014-2020, *op. cit.*

[1302] Règlement (UE) n°232/2014, *op. cit.*, article 8§1.

Cette coopération transfrontalière reçoit un double financement, celui de l'IEV et celui de la coopération territoriale européenne[1303]. À ce titre, cette coopération CTE-IEV est à cheval sur la politique de cohésion et la politique européenne de voisinage, à cheval sur l'interne et sur l'externe. Elle doit donc poursuivre les objectifs fixés par les deux politiques. Ainsi, comme les programmes Interreg, les programmes CTE-IEV devront respecter les objectifs généraux de la politique de cohésion traduits en onze objectifs thématiques et se concentrer sur quatre d'entre eux au maximum.

Par ailleurs, ils sont directement concernés par l'objectif général externe propre à l'instrument européen de voisinage qui consiste en la contribution *« à la mise en place d'un espace de prospérité partagée et de bon voisinage par l'instauration de relations privilégiées fondées sur la coopération, la paix, la sécurité, la responsabilité réciproque et l'attachement partagé aux valeurs universelles.*[1304] *»* Pour ce faire, chaque programme devra choisir de poursuivre au moins l'un des trois objectifs stratégiques de l'IEV à savoir : promouvoir le développement économique et social des régions de chaque côté des frontières communes ; aborder les défis communs en matière d'environnement, de santé publique, de sûreté et de sécurité ; promouvoir de meilleures conditions et des modalités pour s'assurer de la mobilité des personnes, des biens et des capitaux[1305]. Le document de programmation pour la coopération transfrontalière, adopté par la Commission, organise l'articulation entre ces objectifs stratégiques et les onze objectifs thématiques de la politique de cohésion. La nouvelle combinaison correspond aux 11 objectifs thématiques de la coopération transfrontalière mise en place par l'instrument européen de voisinage[1306]. De plus, la promotion des actions transfrontalières interpersonnelles locales et le soutien à l'éducation, à la recherche, au développement technologique et à l'innovation sont considérés comme des modalités horizontales pouvant être appliquées, le cas échéant, à la poursuite des objectifs thématiques[1307].

En définitive, plusieurs similarités émergent entre les programmes Interreg et les programmes CTE-IEV. Ils peuvent concerner des territoires à cheval sur la frontière interne et externe de l'UE, mais surtout ils poursuivent un grand nombre d'objectifs communs et suivent une logique d'action similaire.

[1303] *Ibid.*, article 8.
[1304] Règlement (UE) n°232/2014, *op. cit.*, article 1.
[1305] Programming document for the ENI cross-border cooperation 2014-2020, Commission européenne et service européen pour l'action extérieure, 8 oct. 2014, 34 p. p. 4. Ce document fut adopté par le biais de la décision d'exécution de la Commission portant adoption d'un document de programmation pour le soutien de l'Union européenne à la coopération transfrontalière dans le cadre de l'IEV sur la période 2014-2020 du 8 oct. 2014, C (2014) 7172, 3 p.
[1306] Voir le Programming document for the ENI cross-border cooperation 2014-2020, *op. cit.* p. 4 et l'annexe 1 de ce même document pour la liste des objectifs thématiques, p. 25.
[1307] *Ibid.*, p. 4.

B. Une réforme créatrice de synergie entre les cadres juridiques de coopération territoriale

La Commission a récemment fait des propositions en vue de la réforme des instruments de financement de la politique de cohésion et de la politique européenne de voisinage[1308]. Au cœur de la réforme, un rapprochement entre les programmes Interreg et les instruments de financement extérieur. Même s'il est établi qu'en raison des bases juridiques distinctes, il est impossible de créer un fond de coopération unique pour les actions internes et les actions externes, la réforme souhaite fournir *« un effort majeur de simplification et de synergie »* au niveau des règles qui leur sont applicables[1309]. Ainsi, la Commission a proposé l'adoption d'un règlement *« instrument de voisinage de développement et de coopération internationale (IVDCI) »* qui devrait remplacer, entre autre, le règlement IEV et établir des règles organisant le transfert d'une partie des ressources de l'IEV aux programmes Interreg[1310]. L'effort de synergie en tant que tel intervient au niveau des règles de mise en œuvre des programmes Interreg et des programmes CTE-IEV qui devraient être rassemblées dans un seul document, le futur règlement Interreg[1311]. Il en découlerait un rapprochement des cadres stratégiques de ces programmes. Il est ainsi établi que les deux types de programmes contribueront aux objectifs thématiques, appelés désormais *« objectifs stratégiques »,* listés dans la proposition de règlement relatif aux dispositions communes des fonds ainsi qu'à certains objectifs spécifiques[1312]. La projection de ce partage des objectifs entre ces deux types de programmes devrait d'autant plus favoriser les initiatives de mise en réseau des programmes intervenant dans une aire géographique particulière. Si une mutualisation des fonds et des

[1308] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de la Commission européenne portant dispositions particulières relatives à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur, COM (2018) 374, 2018/0199 (COD), 29 mai 2018, 68 p. ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de la Commission européenne portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, COM (2018) 375, 2018/0196 (COD), 29 mai 2018, 113 p. ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de la Commission européenne établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, COM (2018) 460, 2018/0243 COD, 14 juin 2018, 81 p.

[1309] COM (2018) 374, *op. cit.*

[1310] Le règlement instrument de voisinage de développement et de coopération internationale engloberait les anciens instruments financiers tels que l'instrument européen de voisinage, le fonds européen de développement, l'instrument de financement de la coopération au développement, l'l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, l'instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers, le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, V° COM (2018) 460, *op. cit.*

[1311] COM (2018) 374, *op. cit.*

[1312] COM (2018) 375, *op. cit.*

ressources n'est pas encore envisageable, une mutualisation des idées et des bonnes pratiques est d'ores et déjà à la portée des programmes.

La convergence des cadres juridiques des différents programmes de développement territorial est perçue comme un premier pas vers plus de clarté et de simplicité. Cette réforme a pour objectif de faciliter l'accès à ces instruments aux principaux bénéficiaires. Cette dynamique de mutualisation et de simplification est une illustration de l'approche concrète de la gestion des territoires par l'UE. L'approche programmatique des programmes de développement territorial, comme réponse aux défis rencontrés par les territoires, en est une autre.

§2 L'APPROCHE PROGRAMMATIQUE COMME REPONSE AUX DEFIS TERRITORIAUX

La mise en œuvre de la politique de cohésion et de la politique européenne de voisinage, par l'entremise des programmes de coopération territoriale qu'elles encadrent et encouragent, implique aussi bien l'échelon Union européenne que l'échelon étatique avec la participation des États membres et des États tiers associés. Cependant, les acteurs les plus actifs des programmes sont les acteurs régionaux et locaux. L'implication de ces différents acteurs correspond à ce que le Comité des régions a défini dans son livre blanc de 2009 comme la gouvernance à multi-niveaux : *« action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne.*[1313] *»* **(A).** La gouvernance multi-niveaux est un principe dérivé de celui de bonne gouvernance. Selon le document précité, ce principe de gouvernance multi-niveaux permet de mettre en œuvre les cinq principes de la bonne gouvernance établis par le livre blanc de la Commission de 2001 : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'effectivité et la cohérence[1314]. Ce principe doit susciter une plus grande prise en compte des besoins des citoyens en agissant au niveau le plus efficace, et il est axé sur les résultats et l'effectivité ce qui en fait un outil plus technique que politique **(B).**

[1313] Avis d'initiative du Comité des régions, Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux, *op. cit.*

[1314] Communication de la Commission des Communautés européennes, Gouvernance européenne – un livre blanc, COM (2001) 428, 25 juil. 2001, 40 p., spéc. p.12-13.

A. L'implication de l'ensemble des acteurs concernés par la coopération

Les différentes coopérations territoriales européennes sont basées sur l'implication de l'ensemble des acteurs concernés. Leur participation contribue à la qualité de la réponse offerte aux différents défis territoriaux. Nous verrons qu'aussi bien les États tiers **(1)** que les acteurs infra-étatiques **(2)** participent au processus d'élaboration et de mise en œuvre des programmes.

1. La participation des États tiers

Les pays tiers participant à ces programmes ne sont pas passifs, ils sont impliqués à différents niveaux de la coopération, et un principe de responsabilisation réciproque s'applique à leurs relations. Aussi bien dans les programmes Interreg que dans les programmes CTE-IEV, il est prévu que ces pays participent financièrement aux programmes. Ils signent un accord de financement avec l'UE dans lequel il est précisé leur contribution financière[1315]. Le co-financement est un principe important qui permet une implication active des autorités locales et régionales, car de ce principe naîtrait un sentiment *« d'appropriation »* du programme et de ses objectifs, contribuant à un plus grand investissement de ses parties[1316].

Les États tiers participants sont, de plus, impliqués au niveau de l'élaboration du document de programmation. Les programmes de coopération sont rédigés conjointement entre États membres et avec les États tiers[1317]. Dans les programmes Interreg, les États participants (États membres et États tiers) sélectionnent, sur la base d'une analyse des besoins de la zone, les objectifs thématiques poursuivis par le programme de coopération[1318]. Ces programmes sont composés d'axes prioritaires correspondant chacun à un objectif thématique, et à une ou plusieurs priorités de financement[1319]. De plus, ils doivent systématiquement se conformer aux objectifs transversaux précités. Lorsque des États tiers participent, ces programmes fonctionnent comme des relais des objectifs et préoccupations d'origine interne vers des régions voisines externes. L'objectif plus général de cohésion territoriale dépasse donc le seul cadre interne, autrement dit, des États tiers vont participer

[1315] Règlement (UE) n°1299/2013, *op. cit.*, article 26.
[1316] The Interreg VA Nord programme 2014-2020, *op. cit.*, p. 49.
[1317] Règlement d'exécution (UE) n°897/2014 fixant des dispositions spécifiques pour la mise en oeuvre des programmes de coopération transfrontalière financés dans le cadre du règlement (UE) no 232/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage du 18 août 2014, JOUE L 244 du 19 août 2014, p. 12-54, article 3 ; Règlement (UE) n°1299/2013, op. cit, article 8§9.
[1318] Règlement (UE) n°1299/2013, *op. cit.*, article 8§2 pt. a.
[1319] *Ibid.*, article 8 §2 pt. b.

à la mise en œuvre d'objectifs élaborés au niveau de l'Union européenne. L'Union soumet le bénéfice des fonds structurels au respect de certains principes et objectifs.

Il faut rappeler que même si les programmes CTE-IEV astreignent les participants à appuyer leur document de programmation sur quatre des onze objectifs du FEDER, et en cela à se conformer à des objectifs d'origine interne, ils obéissent aussi à une logique un peu différente résultant de leur qualité d'instrument financier extérieur. Il est ainsi prévu que soit menée en amont de l'élaboration du document une *« analyse de la cohérence entre le programme et les stratégies et politiques nationales et régionales*[1320]*.»* De cette manière, les programmes Kolarctic et Karelia fournissent les résultats de cette analyse et fondent leur document de programmation sur une partie de la législation russe[1321].

Mais les acteurs essentiels de cette coopération sont les acteurs infra-étatiques. Ce sont eux les véritables experts de leurs territoires. Et le *« produit final »* de la coopération, les projets opérationnels, sont directement proposés par certains acteurs locaux institutionnels et non institutionnels en tant que bénéficiaires de l'aide offerte par les programmes. Cette approche *« bottom-up »* est garantie par le principe de gouvernance multi-niveaux régissant les deux types de programmes.

2. La participation des acteurs infra-étatiques

L'architecture organique des programmes Interreg et CTE-IEV illustre l'importance du principe structurel de gouvernance multi-niveaux. Un accord de partenariat scelle la mise sur pied des différents organes chargés de la mise en œuvre des programmes[1322]. Cet accord est passé entre chaque État membre et les représentants des autorités nationales, régionales et locales. D'autres partenaires sont associés : les autorités urbaines, les partenaires économiques et sociaux et les organismes de la société civile[1323]. Les organes en charge de la mise en œuvre des programmes sont l'autorité de gestion, le comité de suivi, les comités de pilotage, l'autorité d'audit, le secrétariat conjoint. Le comité de suivi est institué par l'ensemble des participants, il est composé de représentants des autorités centrales, régionales et locales ainsi que des partenaires associés sus-

[1320] Règlement d'exécution (UE) n°897/2014, *op. cit.*, article 4§3 pt. b.
[1321] The Karelia CBC, Joint operational programme 2014-2020, op.cit., p. 29-30 ; The Kolarctic CBC programme 2014-2020, *op. cit.* p. 16.
[1322] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, article 5.
[1323] *Ibid.*, article 5§1 pts 1-2-3.

mentionnés[1324]. Dans le programme Interreg Nord par exemple, le parlement Saames fait partie des partenaires associés[1325]. Le Comité de suivi sélectionne et classe les projets en fonction des priorités. Pour réaliser cette sélection, il peut mettre sur pied des comités de pilotage qui seront sous sa responsabilité[1326]. Pour garder l'exemple du programme Interreg Nord, deux comités de pilotage assistent le comité de suivi de ce programme, l'un a été instauré pour la sous-zone Nord et l'autre pour la sous-zone Sapmi[1327]. Les autres fonctions du comité de suivi sont l'examen du programme afin d'en évaluer les progrès au regard des objectifs, il peut aussi être consulté sur toute modification du programme et émettre à cette occasion un avis. Le comité peut en outre faire part de ses observations quant à la mise en œuvre et l'évaluation du programme[1328]. L'adoption, en tant que telle, des projets repose sur l'autorité de gestion, organisme privé ou public national, régional ou local. Cette dernière est désignée par les États membres et chargée de la gestion opérationnelle du programme qui s'étend de l'information au paiement du soutien de l'UE aux différents bénéficiaires. La gouvernance multi-niveaux est largement assurée au stade de la mise en œuvre des programmes. De surcroît, l'influence des acteurs infra-étatiques s'applique au niveau l'élaboration des programmes. En effet, l'ensemble des acteurs infra-étatiques, représentants des autorités nationales, régionales et locales et les autres partenaires associés issus de la société civile, doivent ainsi être consultés lors de la rédaction du programme.

Outre la participation de tous les acteurs concernés, les programmes de coopération ont pour ambition de répondre aux défis et besoins spécifiques des territoires.

B. Une action effective comme réponse aux défis et besoins des territoires

Déterminer l'action adéquate, autrement dit celle qui sera la plus à même de servir les besoins et relever les défis des territoires visés, repose avant tout sur l'identification de ces derniers. L'instrument communément utilisé pour procéder à cette identification est l'évaluation **(1).** À ce stade et grâce aux résultats de l'évaluation, les acteurs sont plus à même d'élaborer une réponse qui servira au mieux les intérêts en présence **(2).**

[1324] *Ibid.*, article 47.
[1325] The Interreg VA Nord programme 2014-2020, *op. cit.*, p. 47.
[1326] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, article 108.
[1327] The Interreg VA Nord programme 2014-2020, *op. cit.*, p 47.
[1328] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, articles 49 et 110.

1. Des programmes bâtis sur une évaluation des territoires

La stratégie des programmes, ainsi que le choix des objectifs, des priorités d'investissement et des projets opérationnels, doivent être fondés sur une analyse des défis territoriaux et des besoins de la zone concernée. Les législations relatives aux programmes Interreg et CTE-IEV prévoient que soit menée une évaluation *ex-ante* des programmes[1329]. Cette évaluation peut prendre différentes formes, dont celle régulièrement utilisée de l'analyse SWOT[1330]. Cet outil produit une analyse stratégique du territoire visé par le programme en étudiant ses forces, faiblesses, opportunités et menaces. Son but est de définir de potentiels axes stratégiques qui auraient pour effet de *« maximiser »* les forces et opportunités du territoire tout en minimisant les faiblesses et les menaces[1331]. Des groupes consultatifs régionaux peuvent être mis sur pied pour sonder les différents acteurs sur ces différents éléments. Ces groupes sont composés de représentants régionaux et de représentants disposant de l'expertise recherchée. L'analyse SWOT, du programme transnational pour la périphérie nordique et l'Arctique, a par exemple identifié en tant que *« forces »* du territoire visé : l'abondance des ressources naturelles, un secteur d'activité polyvalent, des centres régionaux forts, les facteurs démographiques et les actifs du marché du travail[1332]. Cette analyse des territoires permet d'identifier précisément les besoins de la zone ou tout du moins ce qui est perçu par les acteurs locaux comme étant d'importance pour leur territoire. Cette subjectivité, souvent reprochée à ces analyses, possède le mérite d'exprimer les positions des représentants infra-étatiques et des citoyens concernés. De plus, il n'est pas rare que cette analyse soit complétée par d'autres évaluations plus spécifiques comme une évaluation purement environnementale.

Sur la base de ces analyses, l'action à mener sur le territoire sera d'autant plus ciblée et concrète. Cette spécificité s'exprime au sein des objectifs spécifiques sélectionnés pour les programmes. Ces différents programmes révèlent la particularité des territoires sis en Arctique.

Prenons l'exemple du programme Interreg V-A Nord qui organise la coopération transfrontalière depuis 1995 entre la Suède, la Finlande et la Norvège. Son appui géographique repose sur deux sous-zones : la sous-zone nord et la sous-zone Sapmi (territoire des Saames)[1333].

[1329] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, article 55§3 ; Règlement (UE) n°232/2014, op.cit., article 7§3 pt. a.
[1330] SWOT = analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces.
[1331] https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/minisite/fr-bases-m%C3%A9thodologiques-et-approche/outils-d%C3%A9valuation/swot-strengths-weakness-opportuniti (consulté le 14 oct. 2019).
[1332] The Interreg VB Northern Periphery and Arctic 2014-2020, *op. cit.*, p. 11-12.
[1333] The Interreg VA Nord programme 2014-2020, *op. cit.*, p. 7.

Mis à part les objectifs particuliers à la sous-zone Sapmi qui sont traités séparément, le reste des éléments du programme est commun aux deux zones. Quatre axes prioritaires, appelés domaines prioritaires, ont été sélectionnés et ils correspondent chacun à un objectif thématique[1334]. Comme nous l'avancions, la spécificité régionale des territoires visés par les programmes s'exprime plus particulièrement au travers des objectifs spécifiques déclinés au sein des axes prioritaires. Soit ces objectifs spécifiques sont communs aux deux sous-zones, Nord et Sapmi, soit ils ne concernent que la sous-zone Sapmi. Par exemple le troisième domaine prioritaire, dit *« culture et environnement »,* supporte l'objectif thématique de protection de l'environnement et d'utilisation durable des ressources. Au sein de ce domaine prioritaire, quatre objectifs spécifiques ont été déclinés :

- Le renforcement de la culture et le patrimoine de la région ;
- L'amélioration de l'état de conservation des milieux naturels ;
- Une meilleure connaissance et l'expertise en matière de croissance verte et d'utilisation rationnelle des ressources de la région dans le secteur public ;
- Enfin, un dernier objectif spécifique et unique au territoire Saames qui vise à renforcer le langage Saames au sein de la population Saames.

Ce dernier objectif spécifique contribue aux critères horizontaux que le programme entend promouvoir. Ces critères correspondent aux objectifs transversaux, communs à l'ensemble des programmes financés par les fonds ESI, à savoir le développement durable, l'égalité homme femme et la non-discrimination, la gouvernance multi-niveaux[1335]. Au moment de la phase de sélection des projets, ces critères sont utilisés comme des principes orientant le choix des comités préposés à cette tâche. Le programme Interreg Nord est venu compléter, ou plutôt préciser, le principe de non-discrimination, en lui adjoignant la promotion de la langue Saames pour les projets de cette population sur le territoire Sapmi.

D'autres programmes adaptent à leurs particularités les objectifs transversaux issus de la réglementation commune de l'UE. Dans le programme pour la périphérie nordique et l'Arctique, une dimension arctique des objectifs transversaux est définie[1336]. Ainsi pour l'objectif sur le développement durable, le programme souligne que *« les dynamiques en cours dans l'Arctique*

[1334] Les autres domaines prioritaires sont la recherche et l'innovation pour un objectif thématique identique, celui sur l'entreprenariat vise à améliorer la compétitivité des PME et le marché commun du travail envisage la promotion de l'emploi durable et le soutien à la mobilité, V° The Interreg VA Nord programme 2014-2020, *op. cit.*, p. 8.
[1335] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, articles 5, 7, 8.
[1336] The Interreg VB Northern Periphery and Arctic 2014-2020, *op. cit.*, p. 24-25.

revêtent une importance particulière » et que le programme peut contribuer par son action à préserver et protéger l'environnement arctique[1337]. D'un autre côté, le principe de non-discrimination est traduit dans sa *« dimension positive »* en un principe d'inclusion et de diversité. L'attention est attirée sur l'existence de deux groupes ethniques autochtones dans la zone : les Inuits du Groenland, les Saames de la Norvège, de la Suède et de la Finlande[1338]. Il est important de souligner que les programmes CTE-IEV promeuvent, quant à eux, les relations interpersonnelles comme objectif transversal[1339]. Ces relations sont importantes pour le développement d'une identité commune entre les personnes résidentes dans les territoires visés par les programmes. D'ailleurs, l'un des axes prioritaires du précédent programme Kolarctic s'intitulait *« coopération interpersonnelle et construction de l'identité[1340] ».*

En définitive, ces analyses doivent permettre aux acteurs concernés d'élaborer une réponse qui soit à la fois en accord avec les défis et les besoins des territoires, et rationnelle.

2. L'élaboration d'une réponse effective

Les programmes évoluent dans un cadre juridique conçu pour favoriser l'effectivité de leur action. Il ressort du contenu des programmes qu'ils doivent refléter un compromis entre plusieurs exigences. Ils doivent, à la fois, répondre à la nécessité de coordonner les programmes avec les autres initiatives et objectifs de l'UE **(a),** et faire face aux besoins et aux particularités de la zone visée et produire des résultats concrets et effectifs **(b)**.

a. Des mesures coordonnées et complètes

Les réglementations des programmes Interreg V et des programmes CTE-IEV exigent que soient favorisées une coordination efficace et une complémentarité entre ces programmes et les différentes politiques, ou instruments, au niveau régional ou national[1341]. La coordination entre ces outils intervient au niveau de l'articulation de leurs objectifs alors que la complémentarité doit être observée au niveau des actions envisagées.

[1337] *Ibid.*, p. 27.
[1338] *Ibid.*, p. 28.
[1339] Règlement (UE) n°232/2014, op.cit., article 2§2 pt. c.
[1340] Kolarctic ENPI CBC 2007-2013, *op. cit.*
[1341] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, annexe – cadre stratégique commun, §3.2, p. 413.

Ainsi, une coordination doit être opérée entre les objectifs des différentes initiatives de l'UE, et dans le cas de la coopération CTE-IEV, entre les initiatives des États tiers et les objectifs des programmes[1342]. Les programmes soumettent à un examen les autres instruments et politiques s'appliquant dans la zone visée, et proposent une articulation avec les actions envisagées. Cette exigence de coordination correspond à une mise en cohérence des objectifs des programmes avec les objectifs des initiatives préexistantes afin qu'ils ne se télescopent pas. Elle répond à l'objectif de bonne gouvernance qui régit l'ensemble des initiatives de l'UE, quelle que soit leur nature. Sans détailler plus avant les modalités de coordination exigées des programmes, on notera tout de même qu'ils prennent garde à articuler leurs objectifs avec ceux des stratégies macro-régionales existantes, et des politiques régionales sises dans leur zone d'action[1343]. À cet égard, le programme sur la périphérie nordique et l'Arctique est l'unique programme de coopération envisagé à mentionner la nécessaire coordination de ses objectifs avec ceux de la politique arctique de l'Union européenne[1344].

L'exigence de complémentarité contribue, quant à elle, à garantir l'exhaustivité des programmes. Il revient aux acteurs élaborant les programmes de s'assurer de la valeur ajoutée des actions proposées.[1345] Cette complémentarité est gage d'une utilisation rationnelle des ressources, en évitant par exemple une duplication des actions. Elle impose également aux acteurs élaborant les programmes de respecter une méthodologie stricte lors de la phase de planification. De cette manière, les États participants (États membres et États tiers) sélectionnent les quatre objectifs thématiques poursuivis par le programme de coopération. La sélection se fonde sur une analyse des besoins de la zone, et elle doit contribuer à concentrer les ressources des programmes *« sur les interventions qui sont porteuses de la plus grande valeur ajoutée*[1346]*. »* On retrouve les objectifs thématiques dans les axes prioritaires des programmes. Concrètement, un axe prioritaire correspond à la sélection d'un objectif thématique, d'une ou plusieurs priorités de financements, d'objectifs spécifiques et un certain nombre d'actions envisagées et des exemples de projets pouvant être

[1342] *Ibid.*, §3.1, p. 413.
[1343] Règlement (UE) n°1299/2013, *op. cit.*, art 8§3 pt. d. ; Règlement (UE) n°232/2014, op.cit., art 10§ 6.
[1344] The Interreg VB Northern Periphery and Arctic 2014-2020, *op. cit.*, p. 18.
[1345] Le document de programmation pour la coopération précise que *« Les programmes de coopération transfrontalière doivent apporter une réelle valeur ajoutée transfrontalière, ils sont conçus conjointement pour un bénéfice mutuel des deux côtés de la frontière […]. En outre, ils ne doivent pas couvrir les éléments déjà financés »*, V° Programming document for the ENI cross-border cooperation 2014-2020, *op. cit.*, pt 1.2, p. 4. Le cadre stratégique commun du règlement Feder va également dans le sens d'une plus grande optimisation des programmes afin de produire de meilleurs résultats. V° Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, annexe, cadre stratégique commun.
[1346] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, article 18.

soutenus. De plus, ils doivent systématiquement se conformer aux objectifs transversaux précités, car le respect de ces objectifs conditionne la sélection des projets[1347].

Les mesures de coordination et de complémentarité ont dernièrement pris une nouvelle tournure. La dernière communication de la Commission sur la politique arctique de l'Union européenne incite à la mise en place d'une action pilote visant à l'établissement d'un réseau d'autorités de gestion et de parties prenantes issues des différents programmes Interreg et CTE-IEV qui ont compétence dans la partie européenne de l'Arctique[1348]. Ce réseau est développé dans le cadre du programme transnational Interreg pour la périphérie nordique et l'Arctique. Les programmes Interreg Nord, Botnia-Atlantica, et les programmes CTE-IEV Kolarctic et Karelia y participent[1349]. Outre le fait que ces programmes ont des parties de leurs territoires qui se chevauchent, ils poursuivent aussi des thématiques communes, et se conforment aux mêmes valeurs. Les participants à ces régions font face à des défis similaires dont la liste qui suit n'est pas exhaustive : conditions climatiques difficiles, faible densité de population, éloignement, environnement fragile, nombreuses ressources naturelles disponibles. Ainsi, on a pu remarquer que les objectifs thématiques sélectionnés par les programmes concordent en grande partie. Sur les quatre objectifs thématiques choisis par les programmes, deux objectifs, relatifs à la recherche et l'innovation et à l'environnement et la gestion durable des ressources, sont identiques à l'ensemble des participants, l'objectif sur la compétitivité est partagé par trois des programmes.

Il est attendu que ce réseau coordonne et facilite de nombreuses activités des différents programmes participants. Cette mise en réseau doit faciliter la sélection des projets afin notamment d'éviter les doublons. Les candidats aux financements devraient accéder plus aisément à des informations plus claires. Il est aussi envisagé une mise en commun des ressources qui devrait permettre une gestion facilitée des projets, garantissant aux candidats un accès facilité à ces fonds et une effectivité renforcée de l'impact des programmes. Le réseau détient aussi une mission de communication pour faire connaître les actions entreprises par ces programmes[1350]. Cette action pilote reflète l'effort de l'UE en vue de la rationalisation de ses programmes de coopération territoriale. La recherche de la gestion la plus efficace en vue de produire une plus-value.

[1347] *Ibid.*, articles 5-8.
[1348] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 12.
[1349] http://www.interreg-npa.eu/arctic-cooperation/ (consulté le 18 oct. 2019).
[1350] *Ibid.*

b. La valeur ajoutée des mesures

Les programmes sont, tout du long, empreints d'une véritable logique de performance. C'est cette recherche d'une effectivité des programmes, la recherche de leur plus-value pour les territoires qui est à l'origine de cette logique. Les programmes sont donc axés sur les résultats. En cela, les concepteurs des programmes doivent envisager, avant même leur mise en œuvre, les résultats attendus, lesquels seront par la suite évalués par les autorités en charge de cette mission. Certains indicateurs prédéfinis fournissent une base pour mesurer la performance des actions mises en œuvre en fonction des projections initiales. Ces indicateurs leur permettent de constater que les actions ont produit les résultats attendus. Même si le vocabulaire et l'organisation choisis par les programmes ne sont pas scrupuleusement identiques, un schéma constant de planification s'en dégage. Pour illustrer notre propos, nous reprendrons l'exemple du programme Interreg Nord, et de son troisième domaine prioritaire dit *« culture et environnement »,* qui supporte l'objectif thématique de protection de l'environnement et d'utilisation durable des ressources[1351]. Normalement, chaque programme doit mettre en relation un objectif thématique avec une ou plusieurs priorités d'investissement. Dans le programme Interreg V-A Nord, les priorités d'investissement sélectionnées n'apparaissent pas clairement, on devine à l'intitulé du domaine prioritaire *« culture et environnement »* qu'il rejoint la priorité d'investissement liée à la conservation, la protection, le soutien et le développement du patrimoine naturel et culturel. Au sein de ce domaine prioritaire, quatre objectifs spécifiques ont été choisis, dont le premier s'intitule *« la culture et le patrimoine de la région sont devenus plus forts et plus vitaux*[1352]*. »* Le résultat final attendu pour cet objectif spécifique est de parvenir à une plus grande sensibilisation au patrimoine culturel de la région. Pour mesurer les résultats, cinq indicateurs quantitatifs sont proposés comme le nombre total de femmes et d'hommes et le nombre total de jeunes de 16 à 24 ans qui participent à des initiatives visant à mettre en valeur le patrimoine culturel de la région[1353]. Ces indicateurs permettront en cours et à la fin du programme d'évaluer la plus-value apportée, et donc l'effectivité des actions sélectionnées. Le programme fournit aussi une liste d'exemples de mesures susceptibles d'obtenir son soutien financier[1354]. Même si cette liste n'est pas exhaustive, les porteurs de projets auront plus de chance de recevoir une aide s'ils se conforment au moins à l'une des mesures suggérées. En l'occurrence,

[1351] The Interreg VA Nord programme 2014-2020, *op. cit.*
[1352] *Ibid.*, p. 32.
[1353] *Ibid.*, p. 35.
[1354] *Ibid.*, p. 34.

l'utilisation de nouvelles solutions technologiques pour mettre en valeur la culture et le patrimoine de la région, est considérée comme pouvant contribuer à l'objectif spécifique précité[1355].

Les initiatives régionales de l'UE dans l'Arctique européen ont un impact matériel positif et direct sur les territoires arctiques, et en particulier sur les populations qui y vivent. L'action de l'Union produit des résultats visibles, quantifiables, et palpables. De plus, son action en la matière relève davantage de la sphère opérationnelle que de la sphère politique et, ce faisant, devient plus acceptable par les États arctiques souvent réticents à une implication plus politique de l'UE en Arctique. Il est donc évident qu'en termes d'influence stratégique, les résultats produits par ces initiatives sont un atout majeur pour l'UE dans cette zone, et dans le reste de l'Arctique. Il n'est pas anodin, en cela, que l'UE mette en avant ces différents programmes de coopération pour soutenir sa candidature comme observateur au Conseil de l'Arctique. En outre, l'autre volet de son approche programmatique, les programmes de recherche, contribue tout autant à l'influence stratégique de l'Union européenne. Ses actions dans le domaine de la recherche constituent l'un des axes forts de sa politique en Arctique[1356]. Pour la période 2018-2020, l'Union européenne prévoit d'investir jusqu'à 70 millions d'euros dans ses programmes[1357]. Elle a, ainsi, financé ces quatre dernières années 45 programmes de recherche en lien avec l'Arctique[1358]. L'Union a par ailleurs mis en place un réseau, l'EU polar-net, chargé de faire le lien entre les différents chercheurs et institutions en lien avec l'Arctique et l'Antarctique[1359]. L'EU polar-net doit permettre de coordonner les programmes, les ressources, les données et les infrastructures. Le réseau travaille actuellement à l'élaboration d'un programme de recherche polaire intégré. Ce programme établira, en fonction des besoins, les objectifs de la recherche scientifique pour les années à venir[1360]. Au-delà de l'apport concret de la recherche scientifique pour la compréhension des changements qui s'opèrent en Arctique, le lien entre diplomatie et science est aujourd'hui avéré[1361]. Comme nous l'avons vu, les acteurs de la science opèrent comme des relais des intérêts, mais également des principes juridiques et des valeurs issus de leur tradition culturelle.

[1355] *Ibid.*
[1356] JOIN (2016) 21, *op. cit.*
[1357] Commission européenne, Direction générale de la recherche et de l'innovation, Arctic research and innovation - Understanding the changes, responding to the challenge, Office des publications de l'Union européenne, oct. 2018, 24 p., spéc. p. 3.
[1358] *Ibid.*
[1359] https://www.eu-polarnet.eu/en/about-eu-polarnet/ (consulté le 17 oct. 2019).
[1360] *Ibid.*
[1361] P-B. Ruffini, *Science et diplomatie : une nouvelle dimension des relations internationales*, Editions du Cigne, 2015, 236 p.

Lorsqu'elle est dirigée intentionnellement vers la région Arctique, l'action de l'Union européenne a nécessairement un impact matériel plus important, impact qui influe de surcroît sur la portée de son influence stratégique. Dans l'évaluation de l'influence de l'Union européenne en Arctique, on constate à ce stade que certains facteurs sont favorisants. La proximité géographique de l'espace où se déploie l'action de l'UE est un premier facteur favorisant. L'Union européenne y est plus légitime, mieux installée, et les différents acteurs ont également un intérêt direct à coopérer avec elle. L'investissement financier en direction des territoires est le second facteur favorisant. Cet investissement va être ressenti par une diversité d'acteurs, issus de niveaux multiples, contribuant à rehausser l'image de l'Union. Seulement, sans une cohérence d'ensemble, ces actions restent *« dispersées »,* et ne peuvent révéler leur plein potentiel.

TITRE 2 LA DIMENSION GLOBALE COMME FACTEUR D'INFLUENCE

L'expression *« approche globale »* est ancrée dans le vocabulaire stratégique de l'Union européenne et depuis 2016 elle apparaît dans la stratégie globale de l'UE pour la politique étrangère[1362]. Dans ce contexte, l'adjectif global fait indubitablement référence à la globalisation du monde et aux défis pour s'y adapter, mais l'approche globale est avant tout une méthode. Elle encourage l'adoption d'une approche intégrée de l'action multidimensionnelle de l'UE, approche basée sur une vision stratégique, ou du moins politique, de son action ainsi que sur les instruments à sa disposition pour élaborer et intégrer les différentes actions dans le but de rendre l'ensemble cohérent. L'approche globale suppose aussi l'insertion de nouveaux acteurs, acteurs locaux, société civile et de nouvelles pratiques. Cette méthode s'applique au niveau régional.

Comme nous l'avons vu, l'Union européenne mène en Arctique un certain nombre d'actions concrètes, et la dernière mouture de son initiative annonce le lancement d'une politique arctique dite intégrée (**chapitre 1**). Or sans vision d'ensemble de la région pour la guider, son action multidimensionnelle en Arctique risque de manquer de cohérence. L'Union doit donc trouver des mécanismes adaptés à ses ambitions et à ses objectifs (**chapitre 2**).

[1362] SEAE, Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne – Vision partagée, action commune : une Europe plus forte, juin 2016, 42 p. ; Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Conseil des affaires étrangères, 3492e session, 17 oct. 2016, 4 p.

CHAPITRE 1 UNE POLITIQUE EN QUETE D'INTEGRATION

Les institutions européennes se sont saisies depuis maintenant une décennie de la question arctique. Mais c'est véritablement la communication de la Commission européenne du 20 novembre 2008 intitulée l'Union européenne et la région Arctique qui jette les bases de la politique arctique de l'Union européenne[1363]. De nombreuses étapes politiques ont été franchies dans le processus de développement d'une politique arctique de l'Union européenne **(section 1)** et aujourd'hui, l'Union européenne nous présente sa politique arctique intégrée[1364]. Ce double qualificatif de « politique » et d'« intégrée » n'est pas anodin. À la lumière de leurs définitions respectives, il convient de vérifier si l'initiative arctique de l'UE répond aux exigences qui découlent de tels qualificatifs. Autrement dit, est-il fondé de parler d'une politique intégrée lorsque l'on évoque l'initiative arctique de l'UE ? (**section 2**).

SECTION 1 DU DEVELOPPEMENT LABORIEUX D'UNE INITIATIVE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

Il aura fallu pas moins de onze documents émanant des institutions européennes pour que la politique arctique intégrée de l'UE soit considérée comme achevée. On revient ici sur l'évolution souvent tumultueuse, mais néanmoins substantielle de la politique arctique de l'Union européenne. Alors que les premiers documents des institutions européennes étaient considérés comme inconsistants et maladroits **(§1),** un premier tournant fut pris en 2012 lorsque l'Union européenne tenta de modérer ses positions et de reconsidérer le rôle qu'elle souhaitait, et surtout pouvait revêtir, en Arctique. **(§2)** Mais avant de détailler davantage ces différents documents, il nous faut clarifier juridiquement cette production institutionnelle complexe (**paragraphe préliminaire**).

[1363] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Union européenne et la région arctique, COM (2008) 763, 20 nov. 2008, 13 p.
[1364] Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Une politique arctique intégrée de l'Union européenne, JOIN (2016) 21, 27 avr. 2016, 19 p.

PARAGRAPHE PRELIMINAIRE UNE PRODUCTION INSTITUTIONNELLE COMPLEXE

La Commission a en 2008, pour la première fois, formulé des propositions pour la région Arctique par le biais d'une communication, document de préparation de nature non contraignante[1365]. Par la suite, la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (haut représentant) s'est jointe à la Commission pour ce travail de préparation. Conformément à l'article 22§2 TUE, la Haute représentante et la Commission proposèrent deux communications conjointes, celles de 2012[1366] et 2016[1367], au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen. Le Haut représentant[1368] a plusieurs chapeaux, il est à la fois le président du Conseil des affaires étrangères, le chef de la diplomatie européenne et l'un des vice-présidents de la Commission. Son rôle est de coordonner l'action de l'Union en matière de politique étrangère. Il est assisté dans sa fonction par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Ce service fonctionne de manière autonome, il est composé d'experts issus du Conseil de l'UE, de la Commission et des services diplomatiques des États membres. Les communications conjointes évoquées précédemment sont donc l'expression d'un début de concertation entre les institutions et entre celles-ci et les États membres. De plus, ce travail conjoint, effectué en amont, augmente les chances de voir l'orientation envisagée validée par le Conseil de l'Union européenne à travers ses conclusions.

Les conclusions du Conseil ont une valeur juridique non contraignante. Ce sont des actes hors nomenclature, non prévus par le Traité, qui *« ne font que définir des engagements ou des positions politiques*[1369]*. »* La formation du Conseil compétente pour l'Arctique, en l'occurrence la formation COEST (le groupe "Europe orientale et Asie centrale"), se réunit, débat et adopte les conclusions par consensus entre tous les États membres. Dans le cadre de la Politique européenne et de sécurité commune (PESC), les conclusions vont généralement présenter la position politique de

[1365] COM (2008) 763, *op. cit.*
[1366] Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Élaboration d'une politique de l'UE pour la région de l'Arctique : progrès réalisés depuis 2008 et prochaines étapes, JOIN (2012) 19, 26 juin 2012, 19 p.
[1367] JOIN (2016) 21, *op. cit.*
[13681368] On utilise ici le masculin, car il est ici question de la fonction de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.
[1369] https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/conclusions-resolutions/. Pour plus de détails sur les actes hors-nomenclature voir : N. De Sadeleer, *Les actes hors nomenclature et le soft law européen*, in I. Hachez, Y. Cartuyvels, H. Dumont et al. (dir.), *Les sources du droit revisitées – Normes internationales et constitutionnelles*, vol. 1, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-louis, 25 mars 2013, p. 253-293.

l'UE et son analyse d'un évènement ou d'un pays ou d'une région. Ces conclusions ont donc une valeur politique non négligeable.

Enfin, le Parlement européen a la possibilité de formuler sa position par l'entremise de résolutions qui sont aussi des actes non contraignants. Les résolutions reflètent les réflexions, les préoccupations et l'avis des députés sur une question. Elles sont composées de clauses d'introduction, sorte de présentation du contexte général, juridique et politique, ainsi que de clauses d'action, propositions d'action à entreprendre. Concernant la politique arctique de l'UE, le Parlement européen a adopté deux types de résolution : les résolutions d'actualité[1370] et les rapports d'initiative[1371].

Les résolutions d'actualité font en général suite à une déclaration de la Commission européenne, du Conseil européen ou du Conseil de l'UE qui est ensuite débattue au sein du Parlement. Le président du Parlement européen peut alors décider de clore le débat par une résolution. Des propositions de résolutions sur des sujets d'actualité peuvent être déposées à la demande d'un groupe politique, d'une commission ou d'au moins 5% des députés pour ensuite être soumises au vote.[1372]

L'adoption des rapports d'initiative suit également un protocole bien précis. Pour l'illustrer, nous nous appuierons sur la dernière résolution relative à la politique arctique du Parlement[1373]. La procédure d'adoption dépend de la procédure d'initiative du Parlement[1374]. Les traités confèrent au Parlement un droit d'initiative[1375] qui permet à une commission intéressée de formuler un rapport d'initiative constitué d'une proposition de résolution, laquelle doit être validée par la Conférence des présidents, un projet de proposition et un exposé des motifs[1376]. Lorsqu'une proposition relève de la compétence « inséparable » de plusieurs commissions et que la *« question revêt une importance majeure »* alors la Conférence des présidents forme des commissions conjointes[1377]. Ces

[1370] Font parties des résolutions d'actualité : la résolution du Parlement européen sur la gouvernance arctique, Gouvernance de l'Arctique dans un environnement mondialisé du 9 oct. 2008, P6_TA (2008) 0474, 4 p. et la résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'UE pour l'Arctique du 12 mars 2014, P7_TA (2014) 0236, 2013/2595 (RSP), 11 p.
[1371] Font parties des rapports d'initiative : la résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le Grand Nord du 20 janv. 2011, P7 TA (2011) 0024, 2009/2214(INI), 15 p. et la résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, P8_TA-PROV (2017) 0093, 2016/2228(INI), 17 p.
[1372] Règlement intérieur du Parlement européen, 8e législature, janvier 2017, 198 p., spéc. article 123§2.
[1373] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, *op. cit.*
[1374] Article 225 TFUE.
[1375] Règlement intérieur du Parlement européen, *op. cit.*, article 45.
[1376] *Ibid.*, article 52.
[1377] *Ibid.*, article 55.

dernières devront se réunir et voter conjointement à tous les stades de la procédure et proposer un rapport d'initiative commun. En l'occurrence, ce sont deux commissions qui étaient compétentes sur le fond pour élaborer ce rapport sur une politique intégrée de l'UE pour l'Arctique : la Commission pour les affaires étrangères et la Commission environnement, santé publique et sécurité alimentaire. Des rapporteurs sont désignés pour diriger les travaux en vue de l'élaboration dudit document. Les commissions conjointes peuvent également requérir l'avis d'autres commissions comme ce fut le cas en l'espèce. Une fois finalisé, le rapport est aussi soumis au débat en session plénière avant d'être voté à la majorité simple[1378].

Cet éclairage sur les procédures qui sont à l'œuvre derrière le développement d'une politique arctique pour l'UE permet de faire le jour sur l'importance du rôle dévolu à chaque institution. Il est indéniable que la Commission détient le rôle principal dans la conception de la politique arctique de l'UE. À cet égard, les politologues qui se sont intéressés à la politique arctique, désignent la Commission européenne comme son *« entrepreneur principal. [1379]»* De son côté, l'implication du Conseil dans ce processus de conception est un peu plus lointaine. Comme on l'a vu, il intervient au travers de ses experts qui participent au SEAE, organe qui assiste le Haut représentant. Seulement, ce service est réputé agir de manière autonome, il ne peut donc être considéré comme une extension à proprement parler du Conseil. L'intervention plus directe du Conseil s'opère au niveau de la validation des orientations proposées par la Commission et le SEAE. Enfin, même si le Parlement n'est pas directement engagé dans le processus de conception de la politique arctique, ses avis ne peuvent être ignorés par le Conseil et la Commission. Il a ainsi la possibilité d'influencer le contenu de la politique arctique.

Maintenant que le rôle des acteurs participant à la production de la politique arctique est éclairci, il est possible de détailler les étapes successives de cette production.

§ 1 L'INCONSISTANCE DES PREMIERS DOCUMENTS

Une succession d'évènements physiques et politiques, au cours des années 2007 et 2008, place l'arctique au centre de toutes les attentions. L'ensemble de la société internationale semble alors vouloir s'exprimer sur l'avenir de cette région **(A).** C'est dans ce contexte politique particulier

[1378] *Ibid.*
[1379] N. Wegge, *The EU and the Arctic : European foreign policy in the making*, Arctic review on law and politics, vol. 3, janv. 2012, p. 6-29, spéc. p. 22-23.

que les institutions européennes prennent également position. Ainsi, c'est dans une certaine précipitation que la Commission livre, en 2008, une première communication sur la région Arctique au coeur de laquelle maladresses, ambigüité et inconsistance se côtoient **(B).**

A. Un contexte politique particulier

L'année 2007 marque le début de la période dite de l'*« Arctic hype*[1380] *»* qui traduit un regain d'intérêt de la société internationale pour cette région polaire[1381]. Deux évènements significatifs y sont à l'origine. D'une part, l'introduction d'un drapeau russe dans le sous-sol de l'océan Arctique sous le pôle nord. Et d'autre part, la publication d'une étude révélant une diminution record de la superficie et de l'épaisseur de la banquise arctique[1382]. Bien que l'intérêt de l'Union pour la région soit antérieur, comme le démontre la publication par l'agence européenne de l'environnement du rapport *« Why should Europe Care ? »* en 2004, sa décision de se doter d'une véritable stratégie pour l'Arctique est bien née à cette époque[1383]. Alors qu'en 2007, la Commission envisageait la présentation d'un simple rapport sur les questions stratégiques liées à l'Arctique dans le livre bleu sur une politique maritime intégrée pour l'Union européenne[1384], le Conseil européen et le Parlement suggéraient pour leur part de développer une vraie politique arctique de l'UE[1385]. Même si les deux institutions abordent différemment la question de l'implication de l'UE en Arctique, il est communément admis qu'elles ont largement influencé la Commission européenne à proposer le développement d'un politique arctique européenne. Dans le rapport du Haut représentant Solana adressé au Conseil européen en mars 2008, il est mis en exergue la nécessité d'assurer la sécurité dans la région Arctique. Le rapport lie directement le changement climatique à

[1380] Cette expression fait référence au battage médiatique dont l'Arctique fit l'objet en 2007.
[1381] A. Stepien, T. Koivurova, *The making of a coherent Arctic policy for the European Union : Anxities, contradictions and possible future pathways*, in A. Stepien, T. Koivurova, P. Kankaanpaa (dir.*), The changing Arctic and the European Union – A book based on the report « Strategic assessment of development of the Arctic : assessment conducted for the European Union*, Brill Nijhoff, 2016, 335 p., spéc. chap. 1, p. 25.
[1382] GIEC, Rapport de synthèse, Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, Suisse, 103 p.
[1383] Agence européenne pour l'environnement, *Arctic environment : european perspectives – Why should Europe care?*, Environmental issue report, n° 38, Copenhagen, 2004, 60 p. https://www.eea.europa.eu/publications/environmental_issue_report_2004_38.
[1384] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, COM (2007) 575, 10 oct. 2007, 17 p., spec. p. 16.
[1385]Résolution du Parlement européen sur la gouvernance arctique, Gouvernance de l'Arctique dans un environnement mondialisé, P6_TA (2008) 0474, 9 oct. 2008, 4 p.**,** pts. 5-7.

la sécurité[1386]. Cette préoccupation tient d'une part à l'importance de diversifier les sources d'approvisionnement énergétiques et d'autre part aux tensions pouvant résulter de cette course aux ressources. Le Conseil européen craignait que cela n'impacte les intérêts de l'Europe et mette : *« en péril la capacité de l'Europe à défendre efficacement ses intérêts dans la région en termes d'échanges commerciaux et de ressources et risque de mettre la pression sur ses relations avec ses partenaires clés en matière de sécurité [1387]».*

Il préconisait donc : *« d'élaborer une politique de l'UE pour l'Arctique fondée sur l'évolution de la situation géostratégique de la région, en tenant compte notamment de l'accès aux ressources et de l'ouverture de nouvelles voies commerciales[1388]. »*

Le Parlement a quant à lui adopté une résolution en octobre 2008 sur la gouvernance en Arctique qui eut de fortes implications diplomatiques pour l'UE[1389]. La députée ALDE[1390], Diana Wallis, a dirigé le groupe parlementaire à l'initiative de ce document adopté à une très large majorité[1391]. Cette résolution invitait la Commission à *« poser les fondements d'une politique arctique significative »* en abordant d'une part les questions du changement climatique, des peuples autochtones, de la coopération transfrontalière avec les voisins de l'Arctique et d'autre part en envisageant la mise en place d'une structure transfrontalière[1392]. D'après la résolution, une telle structure pourrait avoir pour but soit d'œuvrer à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable soit de servir d'intermédiaire dans la confrontation politique autour des ressources et des voies navigables[1393]. Si cette proposition pouvait déjà être ressentie comme une ingérence de la part de l'UE dans les affaires de l'Arctique, la suggestion d'*« œuvrer en faveur de l'ouverture de négociations internationales visant à parvenir à l'adoption d'un traité international pour la protection de l'Arctique, s'inspirant du traité sur l'Antarctique[1394] »* fut encore plus mal accueillie par les États riverains de l'Arctique.

Comme envisagé dans la résolution, le traité proposé devait prendre en compte les besoins des populations autochtones et ne couvrir que *« les zones non peuplées et non revendiquées du*

[1386] Rapport du Haut représentant et de la Commission à l'attention du Conseil européen, Changements climatiques et sécurité internationale, 14 mars 2008, 11 p.
[1387] *Ibid.*, p. 8.
[1388] *Ibid.*, p. 11.
[1389] Résolution du Parlement européen sur la gouvernance arctique, *op. cit.*
[1390] L'Alliance des Libéraux et des Démocrates pour l'Europe.
[1391] Adoption de la résolution à 597 voix pour, 23 voix contre et 41 abstentions. À ce sujet, voir Richard C. Powell, *From the Northern Dimension to Arctic strategies - The European Union's Envisioning of the High Latitudes*, in. L. Bialasiewicz (dir.), *Europe in the World - EU Geopolitics and the Making of European Space*, Routledge, 2011, 238 p., p. 105-126.
[1392] Résolution du Parlement européen sur la gouvernance arctique, *op. cit.*, pt. 7, p. 3.
[1393] *Ibid.*, pt 7, d), p. 3.
[1394] *Ibid.*, pt 15, p. 4.

centre de l'océan Arctique. » Autrement dit, il n'aurait visé qu'une partie restreinte de l'océan Arctique. De plus, la proposition de traité n'impliquait pas une réplique conforme du modèle conventionnel de l'Antarctique. Seulement, il fut reçu comme tel par les États souverains de la région. Leur réaction fut vive et de nombreuses critiques ne tardèrent pas à s'élever. La proposition du Parlement fut perçue comme une réelle ingérence de la politique de l'UE dans leurs affaires. En effet, la résolution allait à l'encontre de la volonté des États riverains arctiques telle qu'affirmée dans la déclaration d'Ilulissat de mai 2008[1395]. Pour ces États, il existe déjà un *« cadre juridique international étendu [qui] s'applique à l'océan Arctique », notamment la convention de Montego Bay, et ils n'estiment « donc pas nécessaire d'élaborer un nouveau régime juridique d'ensemble qui s'appliquerait à l'océan Arctique[1396] ».* De plus, la question se posait de savoir si un tel traité aurait impliqué la mise en place d'un moratoire sur les ressources présentes dans l'océan arctique, le traité sur l'Antarctique interdisant leur exploitation. Le rapport SADA signale que *« même si la résolution du Parlement européen ne représente pas la position officielle de l'UE, l'inquiétude gagna certains acteurs arctiques concernant les éventuelles actions de l'UE en tant que participante active aux affaires arctiques[1397]. »* C'est donc dans un climat politique très tendu que la Commission mit en place en 2008 un groupe de travail inter-service composé de 10 à 15 personnes, toutes issues de la DG RELEX sauf une personne rattachée à l'agence européenne pour l'environnement, chargé de travailler à sa communication sur la région Arctique[1398].

Le politologue norvégien Njord Wegge offre un éclairage intéressant sur cette période et souligne le rôle conséquent de la Norvège lors de la préparation par la Commission de sa communication sur la politique arctique de l'UE[1399]. Selon lui, après avoir eu connaissance de la première mouture de la communication proposant que l'UE contribue à la gestion de l'Arctique, la Norvège aurait cherché à coopérer avec cette institution[1400]. Cet État ainsi que le Danemark aurait prévenu la Commission des conséquences qu'entrainerait son entérinement de la résolution du Parlement. Souhaitant transmettre des informations à la Commission pour combler les lacunes de l'institution en matière de gouvernance arctique, des rencontres bilatérales entre les États membres

[1395] Déclaration d'Ilulissat, Conférence sur l'océan Arctique, 28 mai 2008, Ilulissat, Groenland.
[1396] *Ibid.*, Traduction par nos soins.
[1397] Traduction par nos soins de « Even though the European Parliament's resolution did not represent the official standpoint of the EU, the concerns rose among Arctic actors regarding the EU's possible actions as an active participant in Arctic affairs », V° A. Stepien, T. Koivurova, P. Kankaanpaa*, Strategic assessment of development of the Arctic – Assessment conducted for the European Union*, Arctic center, University of Lapland, 2014, 183 p., spéc. p. 14.
[1398] N. Wegge, *The EU and the Arctic : European foreign policy in the making, Arctic review on law and politics*, vol. 3, janv. 2012, p. 6-29, spéc. p. 15.
[1399] *Ibid.*
[1400] *Ibid.*, p. 17.

de l'UE et le service des affaires étrangères de la Norvège furent organisées.[1401] On peut être surpris qu'il faille l'intervention d'un État tiers à l'Union pour que la Commission soit dument informée des tendances politiques de la gouvernance arctique alors que la Suède, la Finlande et le Danemark sont des États de la région. Njord Wegge explique que le Danemark, riverain de l'océan à travers le Groenland, aurait été mis à l'écart par la Commission en raison de la trop grande pression qu'il aurait exercée sur l'institution afin de défendre les intérêts de la population groenlandaise[1402]. C'est donc dans la communication du 20 novembre 2008 intitulée l'Union européenne et la région Arctique que la Commission jette les bases de la politique arctique de l'Union européenne[1403]. Cette communication est particulièrement importante au regard des implications politiques qu'elle a pu avoir par la suite.

B. Une première communication équivoque

L'entrée de la Commission européenne dans le jeu arctique s'est faite dans la précipitation. Sa première communication sur la région Arctique se caractérise par des approximations préjudiciables **(1)** et une ambition inappropriée **(2).**

1. Des approximations préjudiciables

Motivée par les *« défis »* et les *« possibilités »* de cette région, la Commission entrevoit, d'une part, l'impact de l'UE sur l'Arctique et, d'autre part, les répercussions sur sa propre population, *« pour les générations futures »*, engendrées par les mutations subies par la région[1404]. Ainsi, ce premier document de la Commission se veut le support d' *« une réflexion plus approfondie »* des questions arctiques, réflexion *« utile pour la mise en œuvre des initiatives stratégiques de l'UE[1405] ».* Elle propose comme méthode d'envisager *« ces questions de manière coordonnée et*

[1401] *Ibid.*, p. 17.
[1402] *Ibid.*, p. 18.
[1403] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Union européenne et la région arctique, COM (2008) 763, 20 nov. 2008, 15 p.
[1404] *Ibid.*, p. 3.
[1405] *Ibid.*, p. 15.

systématique, en coopération avec les États et territoires arctiques et avec les autres parties prenantes[1406]*. »*

Mais pour cette première initiative, sa démarche se borne à exposer les intérêts de l'UE en Arctique et à proposer des mesures axées sur trois objectifs principaux :

- Protection et préservation de l'Arctique en accord avec sa population ;

- Promotion de l'exploitation durable des ressources ;

- Contribution à une meilleure gouvernance multilatérale de l'Arctique[1407].

Ces objectifs principaux forment les trois parties de la communication, chaque objectif principal est divisé en plusieurs thèmes. Par exemple, l'objectif principal de protection et préservation de l'Arctique en accord avec sa population est partagé en trois thèmes : environnement et changement climatique, aide aux populations autochtones et à la population locale, recherche, contrôle et évaluations[1408]. Les thèmes développés dans les *« objectifs principaux »* comprennent également des *« objectifs principaux »* auxquels sont rattachés des propositions d'action. Cette itération complique inutilement la lecture de la communication, il aurait peut-être été judicieux de ne parler que d'« objectifs » dans les développements des thèmes liés aux objectifs principaux.

De plus, alors qu'aucune hiérarchisation ne semble organiser ces trois objectifs principaux, on apprend dans les conclusions de la communication que *« la préservation de l'environnement arctique »* est un objectif prioritaire[1409], c'est-à-dire, un objectif *« qui est estimé plus important que tout autre chose*[1410] *».* Néanmoins, la Commission estime qu'un *« juste équilibre »* devrait être trouvé entre cet objectif prioritaire et *« la nécessité d'une exploitation durable des ressources »* qui a priori correspondrait à l'objectif principal de promotion de l'exploitation durable des ressources[1411]. On peut se demander si la qualification *« prioritaire »* pour cet objectif de protection de l'environnement arctique a, ici, un véritable pouvoir hiérarchisant. Comprenons que la recherche d'un équilibre suppose une certaine pondération dans la mise en œuvre conjointe des actions afférentes à chacun de ces objectifs. En l'espèce, cet équilibre suppose de rechercher un compromis entre deux objectifs a priori inconciliables. La qualification de *« prioritaire »* de l'objectif de

[1406] *Ibid.*, p. 3.
[1407] *Ibid.*, p. 3.
[1408] *Ibid.*, p. 3-6.
[1409] Pour reprendre le texte exact de la communication, il faut *« trouver le juste équilibre entre l'objectif prioritaire que constitue la préservation de l'environnement arctique et la nécessité d'une exploitation durable des ressources », Ibid.* p. 15.
[1410] Définition du Centre national de ressources textuelles et lexicales http://www.cnrtl.fr/definition/prioritaire (consulté le 10 oct. 2019).
[1411] COM (2008) 763, *op. cit.*, p. 15.

protection de l'environnement ne doit donc pas être entendue dans son sens commun *« de plus important ».*

Par ailleurs, certaines ambigüités, voire certaines maladresses linguistiques, de la communication ont renforcé la suspicion des États arctiques, suspicion qui s'était déjà installée à l'occasion de la résolution du Parlement européen[1412]. Tout d'abord, la communication a intitulé son troisième objectif principal « contribution à une meilleure gouvernance multilatérale de l'Arctique ». Ce simple titre suggère que la Commission considère la gouvernance existante comme pouvant être améliorée. Les développements relatifs à cet objectif s'ouvrent sur l'existence *« d'un vaste cadre juridique international qui s'applique également à l'Arctique[1413] »* pour ensuite déplorer *« le caractère fragmentaire du cadre juridique, le manque d'instruments efficaces[1414] »* de la gouvernance arctique. Pour autant, la Commission propose comme objectif *« de préconiser la mise en œuvre dans leur intégralité des obligations déjà existantes plutôt que de proposer de nouveaux instruments juridiques.[1415] » ;* et par la suite de se contredire en suggérant comme action d'*« étudier la possibilité d'établir de nouveaux cadres multisectoriels de gestion intégrée des écosystèmes[1416].»* Ces approximations et contradictions ont inspiré une certaine perplexité aux États arctiques quant aux intentions de la Commission. La doctrine est relativement unanime sur le fait que *« le sens précis et l'intention de cette politique ne sont pas clairs.[1417] »* Par ailleurs, cette communication a été fortement critiquée pour son caractère trop ambitieux.

2. Une ambition inappropriée

Les attentes de l'UE à l'égard de la région arctique, telles qu'elles apparaissent dans la communication, furent perçues par les acteurs arctiques comme trop exigeantes eu égard à la position d'acteur non riverain de l'océan arctique de l'UE. Elle fut en particulier fustigée pour son appel à soutenir la mise en place d'un système coopératif de gouvernance arctique devant garantir la

[1412] Résolution du Parlement européen du 9 oct. 2008 sur la gouvernance arctique, *op. cit.*
[1413] COM (2008) 763, *op. cit.*, p. 11.
[1414] *Ibid.*, p. 12.
[1415] *Ibid.*
[1416] *Ibid.*
[1417] Traduction par nos soins de « the precise meaning and intention of this policy action are not clear. »,V° Koivurova, E. J. Molenaar, D. L. VanderZwaag, *Canada, the European Union, and the Arctic Ocean Governance : A tangled and shifting seascape and future direction*, in T. Koivurova, A. Chircop, E. Franckx, E. J. Molenaar, D. Vanderzwagg (dir), *Understanding and Strengthening European Union-Canada Relations in Law of the Sea and Ocean Governance*, Juridica Lapponica 35, 2009, 593 p., spéc. p. 131. V° égal. R. C. Powell, *From the Northern dimension to Arctic strategies ? The European Union's envisioning of the High latitudes*, in L. Bialasiewicz (dir.), *Europe in the world – Eu geopolitics and the making of european space*, Ashgate, 226 p., p. 105-126, spéc. p. 112.

sécurité, la stabilité, une gestion stricte de l'environnement et l'exploitation durable des ressources qui opèrerait dans le cadre de la convention UNCLOS. Pour la Commission, cette proposition lui permettait de se démarquer de la résolution du Parlement européen qui encourageait l'UE à favoriser le déclenchement de négociation d'un traité international pour gérer l'Arctique. Mais les États arctiques y ont vu une critique de leur système de gouvernance, le Conseil de l'Arctique, qui selon eux endosse déjà les fonctions susmentionnées[1418]. Les développements de la Commission sur son objectif d'amélioration de la gouvernance multilatérale arctique furent *globalement « reçus avec appréhension par certains acteurs arctiques*[1419] *»,* voire avec une certaine animosité à l'égard de toute présence européenne en Arctique. L'ambassadeur russe auprès de l'Union européenne, Vladimir Chizhov, s'exprima en ces termes *« nous pensons que, dans un avenir proche, les efforts consolidés des États de l'Arctique seront suffisants. Permettez-moi de vous rappeler qu'il n'y a pas d'État membre de l'UE parmi les États arctiques* [1420]*.»*

Les conclusions du Conseil de l'Union européenne qui suivirent en 2008[1421] puis 2009[1422] validèrent les trois objectifs dégagés par la Commission tout en reconnaissant la nécessité *« de poursuivre les travaux*[1423] *».* Il est par ailleurs précisé que la contribution à une meilleure gouvernance multilatérale de l'Arctique se fera *« par la mise en œuvre des accords, cadres et arrangements pertinents et leur futurs développements »,* ajout qui participe à temporiser la position critique de la Commission à l'égard de la gouvernance[1424]. Aucune mention n'est faite d'un quelconque traité arctique ni de la mise en place d'un système coopératif de gouvernance arctique. Qui plus est, le Conseil de l'Arctique se voit reconnaître la qualité de *« principal organisme compétent pour la coopération régionale circumpolaire*[1425] *».* Adele Airoldi interprète cette précision du Conseil comme *« le souci de clarifier parfaitement la volonté de l'UE de rester dans le*

[1418] La déclaration d'Ottawa du 19 septembre 1996, à l'origine de la création du Conseil arctique, a en effet chargé cette institution de promouvoir le développement durable et la coopération en Arctique. Ce conseil a reçu compétence pour connaître de toutes questions liées à la région hormis celles relatives à la sécurité militaire. Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique, Ottawa, Canada, 19 septembre 1996, (35) ILM 1996, p. 1382.
[1419] A. Stepien, T. Koivurova, P. Kankaanpaa, *Strategic assessment of development of the Arctic*, *op. cit.*, p.15.
[1420] Traduction par nos soins de *« We believe that in the foreseeable future consolidated efforts of the Arctic states are sufficient. Let me remind you that that there is no EU member state among the Arctic states. »,* V° http://www.euractiv.com/section/med-south/news/eu-russia-summit-to-focus-on-hard-security/ (consulté le 10 oct. 2019).
[1421] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'Union européenne et l'Arctique, 2914e session du Conseil Affaires générales, 8 déc. 2008, 2 p.
[1422] Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives aux questions arctiques, 2985e session du Conseil Affaires générales, 8 déc. 2009, 5 p.
[1423] *Ibid.*, p. 2.
[1424] *Ibid.*, p. 1.
[1425] *Ibid.*, pt 17, p. 4.

cadre de la gouvernance existante, en particulier le cadre de la CNUDM, et de s'aligner sur celle-ci[1426]*. »*

Ces conclusions peuvent être perçues comme une première tentative d'apaisement des acteurs arctiques même si elles ne reçurent pas la même publicité que les documents précités du Parlement et de la Commission. En particulier, les résultats escomptés par la Commission de sa première communication furent décevants. D'un point de vue strictement interne, cette communication devait conduire *« à une approche structurée et coordonnée des questions arctiques, première étape d'une politique arctique de l'Union européenne* [1427]*».* Elle fut cependant décrite comme approximative et imprécise[1428]. D'un point de vue externe, elle devait créer *« de nouvelles perspectives de coopération avec les États arctiques*[1429]*. »* Mais les répercussions politiques de cette communication et de la résolution du Parlement qui la précédait[1430], couplées à l'affaire sus-évoquée des produits dérivés du phoque, eurent pour conséquence à la fois de bloquer l'accession de l'UE au statut d'observateur du Conseil de l'Arctique et de nuire à la légitimité recherchée sur la scène arctique. Ces débuts, pour le moins trébuchants, conduisirent les institutions européennes à réévaluer leur approche de l'Arctique.

§ 2 L'APPROCHE PLUS CONSENSUELLE DE LA SECONDE VAGUE DE DOCUMENTS

Le ton de la deuxième résolution sur l'Arctique du Parlement européen, adoptée en 2011, marque une fracture nette avec sa précédente publication[1431]. Son rapporteur, le conservateur allemand Michael Gahler, propose une résolution sur une politique européenne durable dans le Grand Nord qui signe l'abandon de certaines positions antérieures du Parlement, en particulier sa

[1426] Traductions par nos soins de « the preoccupation to make it perfectly clear the EU will to remain within and in line with the existing governance framework, particularly UNCLOS. », V° A, Airoldi, *The European Union and the Arctic – Main developments july 2008 - july 2010*, Nordem, 2010, 67 p., spéc. p. 23.
[1427] COM (2008) 763, *op. cit.*, p. 11.
[1428] Koivurova, E. J. Molenaar, D. L. VanderZwaag, *Canada, the European Union, and the Arctic Ocean Governance : A tangled and shifting seascape and future direction*, in T. Koivurova, A. Chircop, E. Franckx, E. J. Molenaar, D. Vanderzwagg (dir), *Understanding and Strengthening European Union-Canada Relations in Law of the Sea and Ocean Governance*, *op. cit.*, spéc. p. 130.
[1429] COM (2008) 763, *op. cit.*, p. 11.
[1430] Il faut ajouter à cette liste, la proposition de résolution commune sur l'adoption d'un traité international pour la protection de l'Arctique qui comportait notamment un appel à la Commission et au Conseil à « mettre en place un moratoire sur l'exploitation des ressources géologiques de l'Arctique d'une durée de cinquante ans ». Quand bien même le vote de ce texte fut reporté et finalement abandonné, il eut un impact politique et médiatique conséquent. Proposition de résolution commune du Parlement européen sur l'adoption d'un traité international du 30 mars 2009, RC-B6-0163/2009, 4 p.
[1431] Résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le Grand Nord du 20 janv. 2011, *op. cit.*

proposition d'un traité arctique. Au contraire, la résolution considère l'Arctique comme *« dotée d'instruments de gouvernance bien développés*[1432] *»*, elle reconnaît ses institutions, et notamment le Conseil arctique qui y est qualifié de *« principal forum de coopération régionale pour l'ensemble de la région arctique »* jouant *« un rôle important »* dans la zone[1433]. Le Parlement rappelle que des États membres de l'Union européenne (la Suède et la Finlande) sont également des membres permanents ou observateurs du Conseil de l'Arctique. En cette qualité, ils ne devraient pas être exclus *« d'arrangements »,* référence non déguisée à la déclaration d'Ilulissat[1434]. Par ailleurs, le Parlement préconise de renforcer les bases juridiques et économiques du Conseil de l'Arctique en élargissant par exemple la base des procédures d'élaboration des décisions afin d'y associer d'autres acteurs pertinents de la région. Mais ces recommandations furent immédiatement suivies d'une précision révélatrice, certainement destinée à rassurer les États arctiques quant à ses intentions, par laquelle le Parlement souligne *« l'importance clairement supérieure des intérêts des États riverains*[1435]*. »* Adele Airoldi évoque un texte qui *« s'efforce de tenir compte des différents intérêts et positions*[1436]*. »*

La seconde communication, conjointe à la Commission européenne et à la Haute représentante, montre également les signes d'une évolution similaire. Ce document répond à la demande faite par le Conseil en 2009 de présenter d'ici juin 2011 un rapport présentant les différents progrès réalisés[1437]. Il fallut attendre le 26 juin 2012 pour que soit publiée ladite communication conjointe, d'ailleurs intitulée *« Élaboration d'une politique de l'UE pour la région de l'Arctique : progrès réalisés depuis 2008 et prochaines étapes*[1438]*. »* Construite autour d'une nouvelle approche de la région, cette communication est le produit d'une meilleure compréhension des rapports de force dans la zone.

La communication conjointe offre d'assainir les fondations afin de servir de tremplin vers l'élaboration d'une politique arctique de l'UE **(A).** Elle sera suivie d'une résolution du Parlement européen et de conclusions du Conseil en 2014 qui pour leur part impulsent le développement d'une véritable politique arctique de l'UE **(B).**

[1432] *Ibid.*, pt. 42.
[1433] *Ibid.*, pt. 45.
[1434] *Ibid.*, pt. 45.
[1435] *Ibid.*, pt. 51.
[1436] Traduction par nos soins, V° A. Airoldi, *The European Union and the Arctic : Developments and perspectives 2010-2014*, Nordem, 2014, p. 12.
[1437] Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives aux questions arctiques du 8 déc. 2009, *op. cit.*, pt 23.
[1438] Des changements institutionnels dus à l'adoption du traité de Lisbonne expliquent ce retard. Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 26 juin 2012, JOIN (2012) 19, Élaboration d'une politique de l'UE pour la région de l'Arctique : progrès réalisés depuis 2008 et prochaines étapes, 19 p.

A. La communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante de 2012 comme tremplin vers l'élaboration d'une politique arctique de l'Union européenne

Comme on le verra, une mutation s'est opérée autour de la démarche et des objectifs mis en avant par la Commission et la Haute représentante. Cette nouvelle communication leur permet de clarifier leur démarche **(1).** Mais le changement le plus frappant concerne sans doute le destinataire de ce document. En 2008, la communication se présentait comme le support *« à une réflexion plus approfondie*[1439] *»* des questions arctiques, réflexion souhaitée à large spectre. Cette réflexion devait s'étendre à un nombre important de thématiques abordées et viser un large public (institutions européennes, États membres et États arctiques non-membres de l'UE). La communication de 2012 s'adresse, pour sa part, principalement aux États arctiques dans l'optique de l'examen de la candidature de l'UE au statut d'observateur permanent du Conseil de l'Arctique[1440]. Les thèmes abordés par cette communication sont donc moins nombreux et le ton beaucoup plus consensuel que celui du précédent document. Selon Adele Airoldi *« il était important d'envoyer des messages rassurants aux États arctiques aussi bien quant aux 'bonnes intentions' de l'UE qu'au rôle utile qu'elle pourrait jouer dans la région*[1441] *».*

Il en résulte une communication très descriptive dont la vocation est de produire un inventaire des actions entreprises[1442] ou à entreprendre par l'UE, inventaire qui permet de souligner la valeur ajoutée de l'UE comme acteur arctique. La communication conjointe a également vocation à réparer *« les erreurs du passé*[1443] *»* en adoptant une approche plus nuancée, voire parfois complaisante, à l'égard des velléités souverainistes des États arctiques[1444]. Elle élabore ainsi un discours à destination des États arctiques **(2**).

[1439] COM (2008) 763, *op. cit.*, p. 11.

[1440] Aujourd'hui, l'expression « observateur permanent » n'existe plus, on ne parle plus que d' « observateurs. »

[1441] A. Airoldi, *The European Union and the Arctic : Developments and perspectives 2010-2014, op. cit.*, p. 14.

[1442] La communication conjointe est accompagnée d'un document de travail qui recense l'ensemble des activités menées par l'UE en Arctique, Joint staff working document de la Commission européenne et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, The inventory of activities in the framework of developing a European Union Arctic Policy, SWD (2012) 182, 26 juin 2012, 45 p.

[1443] Rapport d'information de la Commission des affaires européennes du Sénat, A. Gattolin (sénateur), Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global, n°684, 2 juil. 2014, 190 p., spéc. p. 152.

[1444] C'est à notre tour de nuancer notre propos, la démarche complaisante de la Commission et de la Haute représentante à l'égard des élans souverainistes des États arctiques a ses limites. La communication conjointe continue par exemple de défendre les principes de liberté de la navigation et de passage inoffensif dans les routes maritimes du Nord.

1. Une clarification de la démarche

Dès le début, la communication évoque *« le souhait de s'engager davantage avec des partenaires arctiques pour mieux connaître leurs préoccupations et résoudre les problèmes communs dans un esprit de collaboration*[1445]*. »* Le point de départ choisi par la Commission et la Haute représentante pour réaliser ce souhait est de faire le point sur la contribution de l'UE à la région arctique[1446]. Construite en deux parties, la Commission les résume comme suit : la première, *« relever les défis, la voie à suivre »*, propose un ensemble d'éléments servant à *« jeter les bases d'un engagement constructif*[1447] *»* pour *« s'attaquer au développement durable et promouvoir une gestion efficace de l'écosystème*[1448] *»*, et la seconde fournit une description des activités menées en arctique. C'est donc à l'intérieur de la première partie que l'on trouvera les éléments décrivant la nouvelle approche souhaitée par la Commission pour l'action de l'UE en Arctique.

La nouvelle approche de la Commission implique une clarification des domaines jugés prioritaires pour l'UE dans la région. L'objectif de développement durable a acquis une importance accrue en comparaison de l'objectif de protection de l'environnement, tous deux étant des objectifs prioritaires dans la communication de 2008. Cette constatation est corroborée par la précision selon laquelle la protection *« de l'environnement de la région arctique reste la pierre angulaire de sa politique*[1449] *»,* mais qu'en raison *« des changements dans la région*[1450] *»* il conviendrait d'avoir *« une approche plus large*[1451] *»* de la région. Il est ici sous-entendu que la nouvelle approche devra être réalisée à travers les objectifs, plus larges, de développement durable et de gestion efficace des écosystèmes. Si le doute était permis quant à la place qui était réservée à la protection de l'environnement dans la communication de 2008, à savoir si cet objectif primait sur l'objectif plus large de développement durable, ce dernier est désormais levé dans la communication de 2012. L'objectif de développement durable et de gestion efficace des écosystèmes semble avoir acquis le statut d'objectif transversal de l'initiative arctique.

Plus globalement, les trois objectifs prioritaires de la communication précédente sont rappelés, mais ils sont qualifiés dans le nouveau document d'*« objectifs majeurs.»* Ce nouveau qualificatif traduit leur importance, mais leur enlève leur caractère prioritaire. La mise en œuvre de

[1445] JOIN (2012) 19, op. cit, p. 3.
[1446] *Ibid.*, p. 4.
[1447] *Ibid.*, p. 5.
[1448] *Ibid.*, p. 3.
[1449] *Ibid.*, p. 5.
[1450] *Ibid.*
[1451] *Ibid.*, p. 6.

ces objectifs doit être éclairée par la nouvelle *« voie à suivre*[1452] *»,* incarnation de l'orientation politique souhaitée par l'UE, qui est celle de la *« connaissance, de la responsabilité et de l'engagement*[1453]*. »* Par l'entremise de cette *« voie à suivre »,* l'Union européenne développe un véritable discours à destination des États arctiques.

2. Un discours à destination des États arctiques

Cette voie à suivre est résumée au début de la communication. La Commission et la Haute représentante évoquent leur *« souhait de s'engager davantage avec ses partenaires arctiques pour mieux connaître leurs préoccupations et résoudre les problèmes communs dans un esprit de collaboration*[1454]*. »* La volonté de s'engager revient comme un leitmotiv dans cette communication[1455]. L'engagement, qui signifie qu'on *« souscrit à une obligation en vue d'une action précise ou d'une situation. »*, doit être le moteur de l'action de l'UE en Arctique. Cet engagement doit être éclairé, il se base sur la connaissance aussi bien scientifique que politique, connaissance des préoccupations des partenaires arctiques, de la région. C'est aussi un engagement motivé par la conviction qu'à l'UE d'avoir une responsabilité à l'égard des changements en Arctique et de leurs répercussions. De cette manière, l'UE exprime le souhait d'apporter son aide pour résoudre les problèmes communs. La Commission et la Haute représentante ont aussi conscience que cet engagement doit reposer sur des moyens adéquats pour mettre en œuvre leur action. C'est pourquoi elles évoquent la valeur ajoutée de l'UE dans plusieurs domaines. Cette évocation des points forts de l'UE est également une manière de la faire accepter par les acteurs arctiques et de démontrer ce qu'elle peut apporter pour relever les défis de la région. L'énumération de ses activités en Arctique permet à l'UE de mettre en avant *« sa contribution*[1456] *»,* ses *« points forts*[1457] *»,* et de faire valoir le *« rôle important*[1458] *»* qu'elle a à jouer *« en apportant sa pierre*[1459]*. »*

La stratégie de la Commission et de la Haute représentante ne consiste plus à imposer l'UE sur la scène arctique, mais plutôt à la faire accepter par *« ses partenaires arctiques »* en privilégiant

[1452] *Ibid.*
[1453] *Ibid.*
[1454] *Ibid.*, p. 1.
[1455] On dénombre 25 occurrences du terme "engagement" dans la communication conjointe.
[1456] La seconde partie de la communication conjointe est entièrement dédiée à la contribution de l'UE en Arctique. En outre, l'expression de cette contribution est présente tout au long du document.
[1457] JOIN (2012) 19, *op. cit.*, p. 4.
[1458] *Ibid.*, p. 3.
[1459] *Ibid.*

un engagement *« dans un esprit de collaboration*[1460] *».* Le message envoyé aux États arctiques est que l'UE a compris ses erreurs passées. Ainsi, tous les termes susceptibles d'être polémiques ont été gommés de ce document. L'exemple le plus éloquent est peut-être celui où tout en rappelant les trois objectifs prioritaires de la communication de 2008, l'intitulé de celui relatif à la gouvernance est modifié. Alors qu'en 2008 il était question de la *« contribution à une meilleure gouvernance de l'Arctique »,* titre interprété à l'époque comme une critique du système de gouvernance préexistant, cet objectif est devenu en 2012 *« coopération internationale. »* D'ailleurs, toutes les références à une éventuelle mise en place de nouveaux cadres de gestion de l'Arctique ou à une amélioration de la gouvernance ont disparu.

Mais toutes ces précautions langagières et cette volonté de *« réparer les erreurs du passé*[1461] *»* pour faire accepter l'UE dans le jeu arctique ont contribué à diluer les indices d'une véritable vision de l'UE pour l'Arctique. En effet, les *« bases de l'engagement constructif de l'UE en Arctique »* ne s'apparentent que de manière très éloignée à de véritables engagements. Ils revêtent plus la forme déclarative et *« apparaîtraient pour la plupart d'entre eux comme la continuation ou l'intensification d'activités déjà existantes au niveau de l'UE, au niveau bilatéral ou multilatéral.*[1462] *»* Quant à la voie à suivre par le biais de la connaissance, de la responsabilité et de l'engagement, ces mots traduisent difficilement la vision sous-jacente de l'UE pour l'Arctique et encore moins une véritable stratégie. Mais le caractère descriptif et moins ambitieux de cette communication relève très certainement d'un choix conscient de la Commission européenne et de la Haute représentante. Comme nous l'avons évoqué précédemment, leur véritable objectif n'était pas tant d'élaborer une stratégie que de faire accepter l'UE comme observateur permanent du Conseil Arctique.

B. La phase de développement d'une véritable politique arctique de l'Union européenne

La troisième résolution du Parlement européen relative à *« la stratégie arctique de l'UE »* est adoptée deux ans après cette communication[1463]. Le contexte dans lequel elle intervient n'est

[1460] *Ibid.*
[1461] Rapport d'information de la Commission des affaires européennes du Sénat, A. Gattolin (sénateur), *Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global, op. cit.*, p. 152.
[1462] A. Airoldi, *The European Union and the Arctic : Developments and perspectives 2010-2014*, *op. cit.*, p. 16.
[1463] Résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'UE pour l'Arctique du 12 mars 2014, P7_TA-PROV (2014)

plus tout à fait le même. En effet, lors du sommet ministériel de Kiruna du Conseil de l'Arctique en mai 2013, il est décidé que l'UE accèdera au statut d'observateur du Conseil dès que les négociations avec le Canada sur les produits du phoque auront pris fin[1464]. La résolution prend note de cette décision, et déplore *« les effets produits par la réglementation de l'Union relative à l'interdiction des produits dérivés du phoque »* a eu *« sur la culture et le mode de vie autochtones[1465]. »* Concernant le développement d'une politique de l'UE pour l'Arctique, le Parlement salue la communication conjointe de 2012 qu'il qualifie de *« jalon important[1466] »* et il *« appelle une nouvelle fois de ses vœux une politique arctique unie de l'Union[1467]. »*

Pour leur part, les conclusions du Conseil de la même année réaffirment que le *« Conseil de l'Arctique est le principal organe de coopération régionale circumpolaire[1468]. »* Il demande par ailleurs au Canada de profiter de la *« dynamique positive »* engendrée par les relations entre l'UE et le Canada, qui sont en pleine négociation d'un accord de libre-échange, pour contribuer à la résolution de leur différend, et par extension à la mise en œuvre du statut d'observateur de l'UE. En août 2014, un accord est finalement trouvé entre l'UE et le Canada sur les produits dérivés du phoque et l'UE modifie son règlement initial conformément au jugement de l'organe du règlement des différends de l'OMC. Seulement, une nouvelle crise survient à cette même époque avec la Russie au sujet de l'annexion de la Crimée. Les sanctions adoptées par l'UE en réponse à cette violation du droit international par la Russie bloquent à nouveau, et encore aujourd'hui, l'activation complète de son statut d'observateur au Conseil de l'Arctique. Ces conclusions se terminent sur une requête, à destination de la Commission, de *« présenter des propositions pour le développement d'une politique arctique intégrée et cohérente[1469]. »*

En cela, le développement de cette nouvelle politique devrait bénéficier des efforts entrepris par l'UE pour pallier son manque de connaissances sur l'Arctique, carence qui lui avait été reprochée lors de la première vague de documents. Entre 2010 et 2012, furent publiés sept rapports

---

0236, 2013/2595 (RSP), 12 p.

[1464] On peut lire dans la déclaration qui clôt la réunion ministérielle que « Le Conseil de l'Arctique a accepté la demande de statut d'observateur de l'UE, mais reporte la décision finale de sa mise en œuvre jusqu'à ce que les ministres du Conseil se soient entendus par consensus sur les préoccupations des membres du Conseil […], étant entendu que l'UE pourra suivre les travaux du Conseil jusqu'à ce que celui-ci donne suite à la proposition de la lettre » V° Kiruna Declaration, 8e réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique du 15 mai 2013, Secrétariat du Conseil de l'Arctique, Kiruna, Suède, 9 p., spéc. p. 6.

[1465] *Ibid.*, pt. 5.

[1466] *Ibid.*, pt. 1.

[1467] *Ibid.*, pt. 2.

[1468] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le développement d'une politique de l'UE pour la région Arctique, session n°3312 du Conseil des affaires étrangères, 12 mai 2014, 3 p.

[1469] *Ibid.*, p. 3.

sur diverses problématiques arctiques émanant principalement des services du Parlement européen et de la Commission européenne[1470]. Un rapport d'une nouvelle forme est publié en 2014, le Strategic Assessment of Development of the Arctic : Assessment conducted for the European Union (aussi appelé SADA report)[1471]. Cette évaluation stratégique fut dirigée par l'Arctic Centre de l'université du Lapland, lui-même appuyé par un réseau d'instituts de recherche européens dotés d'une expertise arctique, afin de contribuer à la formulation de recommandation en vue de l'adoption d'une nouvelle communication proposant une politique arctique. Cette évaluation inclut les propositions des différentes parties prenantes recueillies par le biais de conférences et de consultations. On constate que les rapports prennent une nouvelle forme, ils ne se concentrent plus seulement sur l'acquisition de connaissance. Désormais, ils confrontent ces connaissances aux besoins de la région et de ses habitants afin de pouvoir formuler des recommandations en vue de contribuer au développement d'une véritable politique arctique de l'UE.

SECTION 2 A L'ADOPTION D'UNE POLITIQUE ARCTIQUE DITE COHERENTE

Faisant suite aux demandes du Parlement européen et du Conseil en 2014, la Commission européenne et la Haute représentante présentèrent en avril 2016 une proposition conjointe pour une

[1470] Dans l'ordre chronologique de publication, ces rapports sont : Working paper de la direction générale pour la recherche du Parlement européen, Timo Emvall et al. (auteurs), *Transport in the Arctic region*, mars 1998, TRAN 104 EN 4-1998, 74 p.; Rapport de la direction générale pour les affaires maritimes et la pêche de la Commission européenne, Erik Molenaar et al. (auteurs), *Legal aspects of Arctic shipping*, 23 fév. 2010, ZF0924 − S03, 24 p. ; Standard briefing de la direction générale pour les politiques extérieures de l'Union du Parlement européen, Valur Ingimundarson (auteur), *The Geopolitics of Arctic Natural Resources,* 31 août 2010, EXPO/B/AFET/F WC/2009-01/Lot 2/02, 30 p. ; Standard briefing de la direction générale pour les politiques extérieures de l'Union du Parlement européen, Arild Moe, Øystein Jensen (auteurs), *Opening of new Arctic Shipping Routes,* 31 août 2010, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot 2/03, 20 p. ; Study de la direction générale pour les politiques extérieures de l'Union du Parlement européen, Timo Koivurova et al. (auteurs), EU competencies affecting the Arctic, 28 oct. 2010, EP/EXPO/B/AFE T/FWC/2009-01/LOT2/04, 54 p. ; Standard briefing de la direction générale pour les politiques extérieures de l'Union du Parlement européen, Antje NEUMANN, Bettina Rudloff (auteurs) *Impact of EU Policies on the High North – The cases of climate policy and fisheries,* 31 août 2010, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot 2/01, 20 p. ; Final report pour la direction générale de l'environnement de la Commission européenne, Sandra Cavalieri et al. (auteurs*), EU Arctic Footprint and Policy Assessment the EU Arctic footprint and Policy assessment*, 21 déc. 2010, EuropeAid/128561/C/SER/Multi Ecologic institute, Berlin, 243 p.; Regional briefing de la direction générale pour les politiques extérieures de l'Union du Parlement européen, Fernando Garcés de los Fayos (auteur), *Arctic Governance: balancing challenges and development*, 25 juin 2012, DG EXPO/B/PolDep/Note/2012_136, 41 p.

[1471] A. Stepien et al. (éd.), *Strategic Assessment of Development of the Arctic - Assessment conducted for the European Union*, Arctic Centre, Preparatory Action "Strategic Environmental Impact Assessment of development of the Arctic University of Lapland, sept. 2014, 275 p.

politique arctique intégrée de l'UE devant fournir un cadre cohérent pour l'action et les programmes de financement de l'UE[1472]. Trois domaines prioritaires ont été sélectionnés :

1. la lutte contre le changement climatique et la sauvegarde de l'environnement arctique;

2. le développement durable dans et autour de l'Arctique;

3. la coopération internationale sur des questions intéressant la région arctique.

À la lecture de ce document et des conclusions du Conseil qui ont suivi, on relève une inflexion de la politique de l'UE depuis 2016. Cette nouvelle approche se caractérise principalement par un recentrage géographique sur l'Arctique européen et une meilleure coordination des fonds et des différents acteurs européens (à l'exception notable d'une coordination entre les politiques arctiques des États membres et de la politique arctique de l'UE). De plus, la communication de 2016 qualifie désormais *« d'intégrée »* la politique arctique de l'UE **(§2).** Cette qualification n'est pas anodine pour le juriste et implique que l'on s'y attarde. Mais avant de clarifier ce point, il convient de définir le terme de politique. Les institutions européennes parlent globalement de *« politique arctique »* dans leurs documents relatifs à cette région. Cependant, le Parlement évoque en 2014 *« la stratégie de l'UE pour l'Arctique »* et le Conseil économique et social européen parle de *« politique/stratégie arctique »* **(§1).**

§ 1 LA QUALIFICATION DE « POLITIQUE »DE L'INITIATIVE ARCTIQUE ET SES IMPLICATIONS

L'emploi des termes « politique » et « stratégie » foisonne en droit de l'Union européenne. Souvent teintées d'ambigüité, les notions de « politique » et de « stratégie » semblent être utilisées indifféremment en droit de l'Union européenne. De cette manière, l'initiative arctique de l'UE est qualifiée suivant les acteurs institutionnels tantôt de politique tantôt de stratégie voire à la fois de politique et de stratégie **(A).** Il faut donc revenir sur la signification de ces termes **(B)** avant de

[1472] Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Une politique arctique intégrée de l'Union européenne, JOIN (2016) 21, 27 avr. 2016, 19 p.

pouvoir qualifier justement l'initiative européenne pour l'Arctique **(C).** Cette qualification est importante en raison de ses implications juridiques et politiques.

A. Autant d'acteurs que de qualificatifs

Le Conseil de l'UE concluait en 2008 que la première communication de la Commission européenne, l'Union européenne et la région arctique était la première étape d'une politique arctique de l'UE[1473]. Un an après, il se félicitait *« de la formulation progressive d'une politique sur les questions arctiques[1474]. »* Le Parlement commente pour sa part ce processus en 2011 en soulignant que les conclusions de 2009 constituaient *« un autre pas dans la définition d'une telle politique[1475]. »* En 2012, le processus n'a toujours pas atteint une forme aboutie, au contraire, la deuxième communication de la Commission européenne et de la Haute représentante pose de nouvelles bases pour son initiative afin de pallier les critiques essuyées après la publication de la première vague de documents des institutions européennes. Comme nous avons déjà pu l'évoquer, les institutions ont par la suite choisi d'appréhender la gouvernance arctique avec beaucoup plus de précautions. La modération était à l'ordre du jour et une approche plus consensuelle fut préconisée. La Commission qui se positionnait comme potentiel leader de la gouvernance arctique choisit d'endosser un rôle plus modeste. La Communication de 2012 de la Commission et de la Haute représentante se fixe une nouvelle ligne de conduite, l'accent est mis sur la connaissance, la responsabilité et l'engagement pour atteindre ses trois objectifs principaux. Ce document précise que les *« changements dans la région impose désormais de préciser l'orientation politique de l'UE à l'égard de la région[1476] ».* Alors que le Conseil n'apporte aucun élément à ce propos dans ses conclusions de 2014[1477], le Parlement produit une résolution intitulée *« stratégie de l'UE pour l'Arctique »* dans laquelle il *« appelle une nouvelle fois de ses vœux une politique arctique unie de l'Union ainsi qu'une stratégie cohérente et un plan d'action concret pour l'engagement de l'Union dans l'Arctique[1478]. »* Une distinction est donc bien faite entre la politique et la stratégie, l'une

[1473] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'Union européenne et l'Arctique du 8 déc. 2008, *op. cit.*, p. 1.
[1474] Conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives aux questions arctiques du 8 déc. 2009, *op. cit.*, p. 2.
[1475] Résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le Grand Nord du 20 janv. 2011, *op. cit.*, pt. A.
[1476] JOIN (2012) 19, *op. cit.*, p. 5-6.
[1477] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le développement d'une politique de l'UE pour la région Arctique du 12 mai 2014, *op. cit.*
[1478] Résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'UE pour l'Arctique du 12 mars 2014, *op. cit.*, pt 2.

découlant de l'autre, mais selon le Parlement en 2014, l'initiative arctique de l'UE n'est encore ni l'une ni l'autre[1479].

Finalement, la Commission et la Haute représentante franchissent une nouvelle étape en 2016 en publiant une nouvelle communication qui, pour reprendre leurs mots, propose une politique arctique intégrée de l'Union européenne[1480]. Elles y dégagent trois domaines principaux auxquels correspondent *« des stratégies à adopter ».* À la suite de cela, le Conseil s'est dit favorable à *« une politique arctique ambitieuse, transversale et étroitement coordonnée[1481] »*, il valida les *« priorités thématiques et géographiques ainsi que les stratégies à adopter[1482] »* de la communication et conclut sur la nécessité de *« continuer de mettre en œuvre et de suivre activement les engagements mis en exergue[1483]. »* Ses conclusions sont intervenues très peu de temps après la publication de la communication. En effet à peine deux mois se sont écoulés entre l'adoption des deux documents alors que jusqu'à maintenant l'intervalle moyen était d'au moins un an[1484]. Doit-on y voir le signe d'un plus grand engagement du Conseil sur ces questions ou simplement d'un plus grand intérêt de cette institution ? Quoi qu'il en soit, ces conclusions ne sont pas novatrices et n'apportent finalement pas grand-chose à l'initiative européenne. La dernière résolution du Parlement sur le sujet est plus critique. L'institution ne considère toujours pas l'initiative arctique de l'UE comme un processus abouti, mais comme *« une démarche positive vers une politique intégrée de l'UE sur l'Arctique […] et vers « un cadre plus cohérent pour l'action de l'Union[1485]* ». Dans une démarche proactive, il signale *« la nécessité d'accroître la cohérence des politiques internes et externes de l'Union[1486] »* et demande à la Commission d'élaborer *« des mesures concrètes d'application et de suivi » ainsi qu'« une stratégie globale »* et *« un plan d'action concret[1487] ».* Le Parlement refuse à l'initiative européenne aussi bien le qualificatif de politique que celui de stratégie. Il faut donc se prêter à une étude approfondie des notions de « politique » et de « stratégie ».

[1479] *Ibid.*
[1480] JOIN (2016) 21, *op. cit.*
[1481] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'Arctique, session n°3477 du Conseil des affaires étrangères, 20 juin 2016, 5 p., spéc. pt. 2, p. 2.
[1482] *Ibid.*, pt. 5, p. 3.
[1483] *Ibid.*, pt. 12, p. 5.
[1484] Le précédent intervalle entre les communications de la Commission européenne, et les communications conjointes de la Commission européenne et de la Haute représentante, et les Conclusions du Conseil avoisinait l'année.
[1485] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, P8_TA-PROV (2017) 0093, 2016/2228 (INI), 17 p., spéc. pt. 1, p. 7.
[1486] *Ibid.*
[1487] *Ibid.*, pt. 1, p. 2.

B. Les notions de « politique » et de « stratégie » en droit de l'Union européenne

Dans son acception la plus large, la politique, au singulier ou au pluriel, vise *« l'art de conduire les affaires de l'État, science et pratique du gouvernement de l'État*[1488]*. »* D'un point de vue plus fonctionnel, une politique *« est un ensemble de moyens au service d'un ou plusieurs buts relatifs à l'organisation interne de la communauté (ici l'Union européenne) ou à ses relations à d'autres ensembles*[1489]*. »* Mais en droit de l'Union européenne, la notion de politique *« est aussi répandue, que difficile à cerner, en raison d'une certaine confusion terminologique entretenue par les traités*[1490] *».* Il convient donc de différencier les notions de « politique » et « politique commune » en droit de l'UE **(1)** avant de pouvoir distinguer celles de « politique » et « stratégie » **(2).**

1. Politique et politique commune de l'Union européenne

Le traité de Lisbonne fait aussi bien référence aux politiques communes qu'aux actions, ou aux interventions de l'Union. Par ailleurs, nombre de *« politiques ou actions internes »* ne reçoivent aucune qualification. Beaucoup d'auteurs se sont attardés sur la notion de politique commune. Fut une époque, où sur la base des compétences qu'elles actionnaient, l'on distinguait les actions des politiques. Recevait alors le titre de « politique », l'action basée sur une compétence exclusive, et celui d'« action », toutes les autres[1491]. Cette distinction est aujourd'hui communément rejetée par la doctrine pour son caractère trop simpliste, voire tout bonnement erroné. Selon Jean-Claude Gautron, *« les politiques communes sont apparemment le produit du système politique qui les encadre. […] les politiques, quels que soient le niveau de formulation et le degré d'avancement les concernant, ne sont pas simplement un produit […] ; elles sont une composante du système communautaire, vu leurs incidences sur son fonctionnement et sa croissance*[1492]*.»*

Ami Barav et Christian Philip ajoutent que ces politiques communes sont *« en fait des domaines qui, en vertu d'un transfert de compétences consenti par les États membres à la Communauté, font l'objet d'interventions déterminantes et directes des institutions communautaires*

[1488] https://www.cnrtl.fr/definition/politique (consulté le 10 oct. 2019).
[1489] D. Berlin, *Politiques de l'Union européenne*, Bruylant, 2016, 994 p., spec. p. 7.
[1490] T. Debard, B. Le Baut-Ferrarèse, C. Nourissat, *Dictionnaire du droit de l'Union européenne*, « politiques communes », Ellipses, 2e éd., 2007, 360 p., spéc. p. 258.
[1491] *Ibid.*, p. 9.
[1492] J. - C., Gautron, *Présentation théorique des politiques communautaires*, in Dominik Lasok, Panayotis Soldatos (éd.), *Les Communautés européennes en fonctionnement*, Bruxelles, Bruylant, 1981, 604 p., spéc. p. 217.

et d'interventions concertées des États membres. […] Les règles et la politique arrêtées par l'autorité communautaire forment une politique unifiée qui est appelée à se substituer aux règles et politiques nationales antérieures[1493]*. »*

Une partie de la doctrine distinguait aussi les politiques communes des politiques communautaires, expression qui désigne les politiques coordonnées dont l'objet n'est pas de se substituer aux politiques nationales, mais seulement d'harmoniser et coordonner les politiques nationales[1494]. Au contraire, Jean-Claude Gautron considérait que les politiques communautaires devaient être comprises comme des politiques communes[1495]. Ce débat n'a plus lieu d'être depuis l'adoption du traité de Lisbonne qui ne parle plus que de *« politique et action de l'Union européenne ».* Pourtant, comme nous le notions précédemment, l'expression « politique commune » n'a pas pour autant disparu du traité. Il est même curieux de la retrouver dans le cadre de l'action extérieure de l'UE dont l'article 21§2 TUE prévoit que *« l'Union définit et mène des politiques communes et des actions […] dans tous les domaines des relations internationales. »*

Face à l'ambigüité ménagée par les traités, il semble difficile de donner une définition uniforme de la politique commune. Nicolas Moussis va plus loin et considère que même la distinction entre politique et action *« n'a pas un sens dans la pratique »,* car leur nature évolutive rendrait toute différenciation artificielle[1496]. Selon cet auteur, les politiques et actions de l'Union *« commencent comme des objectifs fixés en termes spécifiques ou généraux par les traités ou par les institutions communes et […] se développent petit à petit par des instruments juridiques européens*[1497]*. »* Il précise finalement le sens qu'il entend donner à la politique commune qui est celui de *« politique commune des États membres de l'Union dans un certain secteur, branche ou domaine. »* Il rejoint, en cela, Ami Barav et Christian Philip pour qui les politiques communes, tant au niveau de leur conception que de leur mise en œuvre, *« relèvent essentiellement de la volonté des institutions communautaires d'engager une politique déterminée et de celle des États membres de concéder une partie de leurs compétences à l'autorité communautaire*[1498]*. »*

Si l'on confronte ces définitions à l'initiative développée par l'UE concernant la région arctique, il semble évident que cette dernière ne peut être considérée comme une politique

---

[1493] A. Barav, C. Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, *« politiques communes* », Paris, Presses universitaires de France, 1993, 1150 p., spéc. p. 831.
[1494] *Ibid.*
[1495] J-C. Gautron, *Présentation théorique des politiques communautaires*, in Dominik Lasok, Panayotis Soldatos (éd.), *Les Communautés européennes en fonctionnement*, *op. cit.*
[1496] N. Moussis, *Accès à l'Union européenne : Droit, économie, politiques*, European study services, 2008, 586 p.
[1497] *Ibid.*
[1498] A. Barav, C. Philip, , *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, *« politiques communes* », *op. cit.*, p. 837.

commune. Le caractère *« intégrationniste*[1499] *»,* dans le sens *« d'intégration européenne*[1500] *»,* propre à la politique commune n'est pas identifié dans l'initiative arctique de l'UE. Quant à savoir si ce processus amorcé par l'UE correspond davantage à une « politique » ou « une stratégie », les avis sont partagés.

2. La distinction entre les notions de politique et de stratégie

Distinguer la « politique » de la « stratégie » passe par leur définition en droit de l'UE. Mais comme pour la politique commune, définir la politique et la stratégie en droit positif n'est pas chose aisée. On le mentionnait plus tôt, alors que le Parlement européen utilise dans ses premières résolutions sur l'Arctique l'expression « politique arctique », il intitule en 2014 sa résolution *« la stratégie de l'UE pour l'Arctique »* dans laquelle il appelle *« de ses vœux une politique arctique unie de l'Union ainsi qu'une stratégie cohérente et un plan d'action* [1501]*».* La confusion finit de nous gagner en 2017 lorsqu'il *« réitère son appel en faveur d'une stratégie globale et d'un plan d'action*[1502]*. »* La stratégie globale doit-elle être entendue comme une fusion entre une politique et une stratégie, autrement dit, serait-ce un appel à l'élaboration d'une « super-stratégie » ? Le Comité économique et social européen ne s'encombre pas non plus de définitions. Il évoque indistinctement, à seulement quelques phrases d'intervalles, « la politique arctique » et « la stratégie arctique ». Si la confusion et l'ambigüité règnent quant à la signification de ces deux mots en droit de l'UE, la tâche de les définir ne nous échappe pas pour autant.

Pour le Général Ollion *« stratégie et politique, bien que liées par une étroite subordination, emploient des modes d'action forts différents qui ont leurs conséquences propres*[1503] *».* La stratégie, qui vient du grec *Stratos Agein*, l'armée que l'on pousse en avant, est un terme issu du vocabulaire militaire[1504]. Aujourd'hui, le terme "stratégie" est utilisé aussi bien dans la sphère publique que privée. Il faut donc tenter d'en définir les contours pour le distinguer du terme « politique ».

[1499] Expression reprise à Pierre Pescatore, V° P. Pescatore, *Le droit de l'intégration - Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Bruylant, 2005, 320 p.
[1500] *Ibid.*
[1501] Résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'UE pour l'Arctique du 12 mars 2014, *op. cit.*, pt. 2, p. 3-4.
[1502] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, *op. cit.*, pt. 1, p. 7-8.
[1503] Général Ollion, *Politique et Stratégie*, *Politique étrangère*, 1965, n°6, 30eannées, p. 479-485, spéc. p.1.
[1504] V. Desportes, *La stratégie en théories*, Politique étrangère, 2014, no. 2, vol. été, p. 165-178, spéc. p. 166.

Pour Vincent Desportes, la stratégie renvoie nécessairement à l'idée de *« finalité »,* l'essence même de la stratégie réside dans le résultat, le but qu'elle vise[1505]. Donc la stratégie poursuit un ou plusieurs objectifs. Vincent Desportes résume la distinction entre politique et stratégie de manière très concrète :

« la stratégie, le stratège, apparaissent fondamentalement comme une interface entre une instance supérieure, dite politique, et une instance technique, dite opérationnelle. La stratégie suppose donc l'existence d'une intention stratégique. La question du pourquoi s'affirme ainsi comme la question essentielle, la problématique du sens étant centrale dans toute stratégie : le stratège définit le quoi, mais il ne peut le faire qu'en parfaite compréhension du pourquoi défini par l'autorité supérieure[1506]. »

La politique, située en haut de la pyramide, indique le *« pourquoi »* de l'action, la stratégie trouve *« le meilleur compromis entre le souhaitable et le possible »* en donnant le *« quoi »* de l'action, et le *« comment »* est établi dans le plan d'action, volet opérationnel de l'initiative[1507].

Cette définition entre en adéquation avec, d'une part, la définition de Nicolas Moussis qui voit dans la politique le support pour évoquer clairement *« le besoin commun qu'elle affronte, l'objectif commun qu'elle poursuit et l'intérêt commun qu'elle sert[1508] ».* Et, d'autre part, avec celle de Thierry Debard qui utilise le mot « politique » pour désigner des actions de l'Union ayant une certaine intensité[1509]. Mais alors que semble se dessiner un schéma, certains exemples viennent semer le doute quant à la signification de ces deux termes. C'est le cas de la stratégie de Lisbonne dont l'objectif était de guider l'action de l'UE sur une période de 10 ans grâce à l'établissement de buts concrets à atteindre[1510]. Cette stratégie fut étendue au point de concerner l'ensemble des politiques. Mais ce rôle de guide ne doit pas prêter à confusion, la stratégie de Lisbonne fut conçue comme un simple instrument devant permettre aux politiques d'atteindre au mieux leurs objectifs. Cet exemple implique que si l'intensité de l'action ne semble pas être un critère réservé aux politiques, le caractère fondateur de la politique et sa vocation à être illimitée dans le temps en sont un. On rejoint, en cela, la position de Piotr Kobza qui considère que *« pour être digne de ce nom, une "politique de l'UE" doit remplir au moins trois critères : définir une nouvelle ligne d'action pour l'UE concernant un problème donné, avec des objectifs identifiables, et être indéfini dans le*

[1505] *Ibid.*, p. 167.
[1506] *Ibid.*, p. 167-168.
[1507] *Ibid.*, p. 168.
[1508] N. Moussis, *Accès à l'Union européenne : Droit, économie, politiques*, European study services, *op. cit.*
[1509] T. Debard, B. Le Baut-Ferrarèse, C. Nourissat, *op. cit.*, p. 259.
[1510] Conclusions de la présidence du Conseil européen, Lisbonne, 23-24 mars 2000, 11 p., spéc. p. 1-8.

temps (donc pas d'action ponctuelle) et normalement disposer de son propre financement[1511]*. »* Par déduction, la stratégie traitera des actions à entreprendre suivant un calendrier précis et avec les moyens disponibles pour les réaliser.

La stratégie découlerait donc de la politique, politique qui fonde toute action plus concrète, elle serait l'un de ses instruments. On peut donc s'étonner qu'en matière de relations extérieures, certains auteurs considèrent l'emploi du terme politique moins « politiquement sensible » que celui de stratégie. Adam Stepien lorsqu'il évoque l'initiative arctique de l'UE énonce que *« dans cet espace politique [espace arctique européen], il semble justifié d'utiliser le terme « stratégie »,* alors que, s'il était mentionné dans l'Arctique circumpolaire, il serait perçu comme politiquement risqué[1512]. C'est précisément pour cette raison que le mot « stratégie » n'a pas été utilisé, par exemple, dans la déclaration politique pour l'Arctique du Royaume-Uni[1513]. »

De la même manière, si l'on compare les documents stratégiques relatifs à l'Arctique des États arctiques et des États non arctique, on constate la préférence accordée par la majorité des acteurs au terme « politique », qualifié de *« plus modeste »* que celui de « stratégie »[1514]. Cette position peut s'expliquer par le caractère plus concret de la stratégie, elle suggère une véritable action sur le terrain et amorce, d'ores et déjà, d'éventuelles implications opérationnelles. Elle s'explique aussi par la consonance résolument militaire de ce mot dont l'évocation conditionne un réflexe de méfiance de la part des États qui y sont étrangers. En effet, la sphère internationale dans laquelle évolue cette initiative est un domaine *« où la force militaire n'est pas totalement exclue du cadre »* et *« où les atouts militaires pourraient également être utilisés de diverses façons plus « pacifiques*[1515] *».* Il convient maintenant de confronter les éléments de cette initiative arctique de l'UE aux définitions qui ont préalablement été discutées.

[1511] Traduction par nos soins, V° P. Kobza, *Civilian Power Europe in the Arctic: How Far Can the European Union Go North?*, EU dipomacy paper, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, janv. 2015, Bruges, 31 p., spéc. p. 5-6.
[1512] A. Stepien, *The EU needs a two-tier approach towards the Arctic: a general policy for the Circumpolar Arctic and a concrete strategy for the European Arctic*, Arctic Center, University of Lapland, 10 décembre 2015, p. 6.
[1513] Traduction par nos soins, V° A. Stepien, *The EU needs a two-tier approach towards the Arctic: a general policy for the Circumpolar Arctic and a concrete strategy for the European Arctic*, *op. cit.*, p. 6.
[1514] A. JK. Bailes, L Heininen, *Strategy papers on the Arctic or High North : A comparative study and analysis*, Centre for small state studies, Institute of international affairs (University of Iceland), 2012, 130 p., spéc. p. 20.
[1515] Traduction par nos soins, V° *Ibid.*, p. 21.

C. La qualification incertaine de l'initiative arctique de l'Union européenne

Comme on l'a vu, il existe trois critères cumulatifs pour identifier une politique. Le premier critère concerne l'objet même de la politique, pour Nicolas Moussis, la politique est *« le support »* pour évoquer clairement *« le besoin commun qu'elle affronte, l'objectif commun qu'elle poursuit et l'intérêt commun qu'elle sert », autrement dit, une politique doit établir « une nouvelle ligne d'action pour l'UE avec des objectifs identifiables* [1516]*».* Disposer d'un budget propre et être indéfini dans le temps constituent les deuxièmes et troisièmes critères. L'adéquation du qualificatif officiel de « politique » de l'initiative arctique de l'UE **(2)** ne sera établie que si elle satisfait aux trois critères constitutifs précités **(1).**

1. L'initiative arctique de l'Union européenne à l'aune des critères constitutifs d'une politique

Les deuxièmes et troisièmes critères constitutifs d'une politique, à savoir disposer d'un budget propre et être indéfini dans le temps, sont facilement identifiables. D'une part, l'initiative européenne ne s'est vu attribuer aucun budget propre, d'autre part, elle est sensée *« guider les actions de l'UE pour les années à venir »* ce qui est suffisamment vague pour être considéré comme une initiative indéfinie dans le temps. Seul le critère d'intemporalité de l'initiative est rempli.

Quant au premier critère fondant une politique, il repose sur la propension de ladite politique à *« établir une nouvelle ligne d'action pour l'UE avec des objectifs identifiables*[1517]*. »* Pour être identifiables, les objectifs doivent être énoncés clairement, et pour établir une nouvelle ligne d'action, ils doivent apporter une nouvelle dynamique et pour cela avoir un caractère novateur, ou tout du moins être propres à cette initiative.

Le caractère *« identifiable »* des objectifs n'est dans cette initiative pas avéré du fait de nouvelles ambigüités linguistiques qui sévissent tout au long de la communication. Le choix de certains termes ne peut qu'interroger sur les velléités sous-jacentes de la Commission et de la Haute représentante. Par exemple pourquoi parler maintenant de *« domaines prioritaires »,* et non plus

[1516] N. Moussis, *Accès à l'Union européenne : Droit, économie, politiques*, European study services, *op. cit.*
[1517] P. Kobza, *Civilian Power Europe in the Arctic: How Far Can the European Union Go North?*, EU dipomacy paper, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, *op. cit.*

« d'objectifs prioritaires » comme dans la communication conjointe de 2012[1518] ? Ce choix linguistique perturbe la lecture du document, les objectifs n'apparaissent plus aussi clairement au lecteur. Avant de chercher à identifier les différents objectifs de cette initiative, il faut tout d'abord en comprendre la structure.

Chaque domaine prioritaire est construit, d'une part, autour des *« questions »,* sorte d'introduction au domaine visé[1519], d'autre part, autour des *« stratégies à adopter »,* qui posent le cadre d'action de l'UE en Arctique, et qui sont elles-mêmes divisées en plusieurs secteurs. En toute logique, la partie *« questions »* devrait récapituler les objectifs généraux du domaine alors que celle relative aux *« stratégies à adopter »* devrait présenter les objectifs spécifiques à chaque secteur. Si l'on prend l'exemple du premier domaine prioritaire, *« lutte contre le changement climatique et sauvegarde de l'environnement arctique »*, on identifie comme objectif général celui de développer *« une coopération plus étroite et mieux intégrée en matière d'adaptation au climat dans l'Arctique[1520] »* ainsi qu'en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. À cet objectif général, contenu dans la partie *« questions »,* devraient correspondre plusieurs objectifs spécifiques contenus dans la partie *« stratégies à adopter ».* Seulement, là où l'on devrait trouver des objectifs stratégiques, on trouve soit un simple état des lieux des différentes initiatives de l'UE en Arctique et de sa contribution à la recherche arctique. Soit des objectifs qui n'ont rien de spécifique à l'Arctique. Ces derniers se contentent de reprendre les objectifs plus généraux de la protection de l'environnement ou de la lutte contre le changement climatique. Il y est par exemple rappelé *« l'objectif conforme à l'accord de Paris, qui vise à contenir la hausse moyenne de la température mondiale bien en deçà de 2 °C[1521] »,* ou encore celui de veiller *« à promouvoir un niveau élevé de protection de la biodiversité[1522] »*, notamment par le biais de la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement.

Une politique se caractérise par des objectifs propres à la ligne d'action qu'elle entend développer, ces objectifs doivent être une mire qui guide l'action de l'UE. Dès lors, les développements contenus dans les parties *« stratégies à développer »* ne peuvent être considérés comme des objectifs spécifiques lorsqu'ils s'apparentent à un simple rapport d'activités ou lorsque ce sont des objectifs issus d'autres politiques. Même si leur présence dans cette initiative peut être

[1518] JOIN (2012) 19, *op. cit.*
[1519] Les « questions » font le point sur l'action et la position de l'UE dans le domaine prioritaire visé, et interpellent sur les différents défis auxquels il faut faire face dans ce contexte.
[1520] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 5.
[1521] *Ibid.*, p. 7.
[1522] *Ibid.*, p. 8.

justifiée, ils ne constituent pas pour autant un objectif propre à une politique, car leur réalisation ne dépend pas de l'instrument initié par l'UE.

Bien que peu nombreux, certains objectifs contenus dans cette initiative peuvent être considérés comme des objectifs spécifiques à l'Arctique. À titre d'exemple, on relève quatre objectifs spécifiques dans le premier domaine prioritaire :

- « continuer à promouvoir et à faciliter une coopération scientifique internationale effective en soutenant un accès transnational aux infrastructures de recherches et aux ressources de données ouvertes [1523]» ;
- « collaborer avec les différentes régions de l'Arctique afin de prendre des dispositions appropriées d'adaptation au changement climatique et d'atténuation[1524] » ;
- « encourager la création de zones marines protégées dans l'Arctique[1525] » ;
- Et dans le domaine des activités pétrolières et gazières, « être disposée à partager avec ses partenaires internationaux ses bonnes pratiques réglementaires[1526] ».

Bien que spécifiques à l'initiative arctique de l'UE, ces objectifs demeurent peu ambitieux[1527]. Le constat du sénateur Gattolin va dans ce sens, il rapporte au sujet de cette initiative que *« l'apport de ce texte est somme toute faible par rapport à la communication de 2012 […] parce que peu ou pas de mesures nouvelles sont annoncées[1528]. »* Le caractère vague de ces objectifs témoigne de la prudence avec laquelle l'UE souhaite aborder ces questions.

Dans le second domaine prioritaire relatif *« au développement durable dans et autour de l'Arctique »,* les rédacteurs de la communication conjointe auraient pu se détacher de cette approche « timide ». En effet, contrairement au premier domaine prioritaire, le second domaine porte sur des questions directement liées aux territoires arctiques de l'UE. Dans cette zone, l'UE dispose d'une compétence certaine qui la met à l'abri des reproches d'ingérence qui ont pu lui être faits dans le passé. Il était donc légitime d'attendre en l'espèce des objectifs plus aboutis et novateurs.

[1523] *Ibid.*, p. 7.
[1524] *Ibid.*, p. 7.
[1525] *Ibid.*, p. 8.
[1526] *Ibid.*, p. 9.
[1527] Voir notamment : A. Stepien, A. Raspotnik, *The Eu's new Arctic communication : not-so-integrated, not-so-disappointing*, Arctic center, University of Lapland, 3 mai 2016, 25 p. ; Rapport d'information de la Commission des affaires européennes du Sénat, A. Gattolin (sénateur), *Union européenne et Arctique : pour une politique ambitieuse et étoffée*, n°499, 5 avril 2017, 58 p., spéc. p. 29-38 ; A. Raspotnik, *The European Union and the geopolitics of the Arctic*, Edward Elgar Publishing, 2018, 240 p.
[1528] Rapport d'information de la Commission des affaires européennes du Sénat, A. Gattolin (sénateur), Union européenne et Arctique : pour une politique ambitieuse et étoffée, n°499, 5 avril 2017, 58 p., spéc. p. 38.

L'objectif général du second domaine prioritaire est de *« jouer un rôle important en contribuant à façonner le développement futur de la partie européenne de l'Arctique par l'application des règles de l'UE présentant de l'intérêt pour l'EEE et la mise en œuvre d'instruments financiers*[1529]*. »* Pour ce faire, la communication conjointe juge nécessaire de *« renforcer la coopération, les synergies et la complémentarité »* entre ses programmes de cohésion territoriale et les autres sources de financement de la région[1530]. La Commission et la Haute représentante ont également dégagé un certain nombre d'objectifs spécifiques[1531] dont le principal est la mise en place d'un forum des parties prenantes de l'Arctique européen. Créé pour renforcer *« la collaboration et la coordination entre les différents programmes de financement de l'UE*[1532] *»,* ce forum provisoire a rassemblé les institutions européennes, les États membres (ouvert également au Groenland, à l'Islande et à la Norvège) et les autorités régionales et locales dans le but de définir les *« principales priorités en matière d'investissement et de recherche*[1533]*».* Comme prévu dans la communication conjointe, une conférence fut par ailleurs organisée afin de réaliser la synthèse des résultats obtenus par le forum[1534]. Elle s'est tenue pour la première en 2018 et devrait continuer à se réunir annuellement. Bien que ce forum et cette conférence soient novateurs, on peut toutefois déplorer que la communication conjointe n'ait pas prévu directement l'établissement d'une plateforme de coopération plus pérenne et dotée d'un mandat plus étendu. Ce constat peut être étendu à l'ensemble du second domaine prioritaire. Les développements qui le composent se contentent surtout d'exposer les options *« à envisager »,* et emploient fréquemment le conditionnel dans une formule redondante, *« elle [l'UE] pourrait*[1535] *».* Plus qu'un engagement véritable vis-à-vis de futures actions à mener dans l'arctique européen, elles sont davantage des suggestions d'actions. Il n'en demeure pas moins que la seule volonté de contribuer au développement de la partie européenne de l'Arctique est en soi un objectif propre à cette initiative.

[1529] JOIN (2016) 21, op. cit, p. 10.
[1530] *Ibid.*
[1531] De manière non exhaustive, on citera comme objectifs spécifiques au second domaine prioritaire : le soutien à la mise en place de technologies innovantes dans l'Arctique, la promotion de conditions favorables à l'innovation et aux débouchés commerciaux dans l'Arctique, la recherche d'un équilibre optimal et durable entre les modes de transport par la coopération entre les institutions, les États membres, les États tiers et les entreprises, la mise en place d'un système d'observation pan-arctique intégré dans le cadre de l'initiative GEO Régions froides, la contribution à l'amélioration de la sécurité de la navigation dans l'Arctique grâce à des technologies innovantes et à l'élaboration d'outils, JOIN (2016) 21, *op. cit.* p. 9-15.
[1532] *Ibid.*, p. 12.
[1533] *Ibid.*
[1534] *Ibid.*
[1535] *Ibid.*

2. *Adéquation partielle de l'initiative arctique de l'Union européenne avec les critères constitutifs d'une politique*

Pour en revenir aux critères de la politique, ils n'imposent pas la définition d'objectifs précis, mais d'objectifs qui lui sont propres. En l'occurrence, l'initiative européenne a dégagé un certain nombre d'objectifs qui lui sont propres. Reste que les difficultés démontrées pour les identifier et leur faible nombre, en comparaison des références aux objectifs issus d'autres politiques, laissent douter que l'on soit en présence d'une « politique » aboutie. Le Parlement semble partager ces doutes dans sa résolution de 2017 lorsqu'il évoque *« une démarche positive vers une politique intégrée »* pour commenter la communication conjointe de 2016[1536].

Par ailleurs, le caractère vague des objectifs proposés par l'initiative arctique européenne, dénués de toute référence à des actions spécifiques, est suffisant pour conclure que cette initiative ne remplit pas les critères propres à une « stratégie ». Critères qui, rappelons-le, incluent la définition d'objectifs clairs auxquels répondent des actions et des moyens pour les mettre en œuvre. De plus, une stratégie est en général une action ponctuelle, elle est délimitée dans le temps même si sa durée est plus ou moins importante. Ce n'est pas ici le cas, l'initiative est, comme nous l'avons déjà précisé, programmée pour *« les années à venir[1537] ».*

Par conséquent, même si l'initiative arctique européenne répond davantage aux critères de la « politique », elle n'est pour l'heure qu'une politique en devenir, un processus toujours en cours d'élaboration. Comme le résume le sénateur Gattolin, *« la communication conjointe établit le cadre d'action de l'Union, pas l'action elle-même[1538]. »* Il semble d'ailleurs utile de s'arrêter sur ledit cadre d'action en concevant la notion de « politique » en tant que support ou instrument qui découlerait d'une volonté d'organiser une certaine action afin de remplir des objectifs précis.

Le critère selon lequel une politique *« établit une nouvelle ligne d'action pour l'UE avec des objectifs identifiables »* impose que ce cadre soit appréhendé eu égard à sa finalité. L'action en tant que telle ne dépend pas uniquement des objectifs, mais de ce qui lie les différents objectifs entre eux. En cela, la volonté sous-tendant la décision d'engager une initiative particulière est tout aussi importante. Les objectifs et les actions afférentes doivent être liés entre eux pour former un tout qu'on appellera politique ou stratégie suivant le type de volonté exprimée. Annie Cudennec et

[1536] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, *op. cit.*, pt 1, p. 7.
[1537] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 19.
[1538] Rapport d'information de la Commission des affaires européennes du Sénat, A. Gattolin (sénateur), Union européenne et Arctique : pour une politique ambitieuse et étoffée, *op. cit.*, p. 38.

Gaëlle Gueguen-Hallouet dans leurs propos relatifs à la Politique maritime intégrée (PMI) discutent la qualification « de politique » d'une telle initiative afin d'écarter l'hypothèse qu'on soit en présence d'un simple *« label apposé sur une somme d'actions*[1539] *».* Selon elles, le fait que la PMI soit dictée *« par une réelle volonté de mise en cohérence des actions »* témoigne de la présence d'une véritable politique[1540]. Un lien est ici fait entre cohérence et politique. L'existence d'une réelle cohérence entre une pluralité d'actions est un indicateur qui, dans un premier temps, sert à déceler l'existence d'une politique et, dans un second temps, permet d'évaluer la logique, le bon déroulement, et à terme l'effectivité d'une telle politique. Pour en revenir à la politique arctique, il n'est donc pas anodin que le Parlement appelle à améliorer la cohérence de cette politique. C'est peut-être à travers cette notion que l'initiative européenne trouvera les outils pour s'étoffer et fournir une action plus ambitieuse et effective dans la région arctique.

§ 2 L'INITIATIVE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE A TRAVERS LE PRISME DE LA COHERENCE

Considérer l'initiative arctique de l'UE à travers le prisme de la cohérence devrait nous aider à mieux l'appréhender. D'une part, la notion de cohérence pourrait constituer un critère supplémentaire dans notre quête de qualification de cette initiative. D'autre part, cette notion nous permettrait d'évaluer l'initiative en mettant en exergue les points qui peuvent être améliorés. Mais avant de pouvoir élaborer des conclusions sur cette question, il faut avant tout éclaircir ce que l'on entend par l'adjectif « cohérent » et son substantif « cohérence ». L'utilisation, *ad nauseam,* du terme « cohérent » par les institutions mérite que l'on s'y attarde.

Dans son sens courant, le substantif « cohérence » signifie « harmonie, rapport logique, absence de contradiction dans l'enchaînement des parties de ce tout[1541]. » L'adjectif « cohérent » peut désigner *« un ensemble organisé […] dont les parties se tiennent et s'enchaînent avec ordre de manière à former un ensemble logique, harmonieux, satisfaisant pour l'esprit*[1542]*. »* Pour sa propension à démontrer le caractère polysémique de la notion de cohérence, les auteurs ayant approfondi la notion de cohérence en droit de l'UE citent unanimement la définition tirée de

[1539] A. Cudennec, G. Gueguen-Hallouet, *Fondements juridiques d'une politique maritime européenne*, *in* A. Cudennec, G. Gueguen-Hallouet (dir.)*, L'Union européenne et la mer – Vers une politique maritime de l'UE ?*, Actes du colloque de Brest 18-19 oct. 2006, Pedone, 2007, 438 p., p. 21-35 , spéc. p. 21.
[1540] *Ibid.*
[1541] http://www.cnrtl.fr/definition/cohérence (consulté le 10 oct. 2019).
[1542] http://www.cnrtl.fr/definition/cohérent (consulté le 10 oct. 2019).

l'encyclopédie philosophique universelle. Cet ouvrage propose comme définition de la cohérence celle d'une *« propriété attribuée à une totalité en fonction de certains éléments de ses parties relativement à leur intégration dans la totalité. Ses qualités peuvent être d'ordre logique (non-contradiction, consistance), matériel (homogénéité) voire recourir à la finalité (intégration en fonction d'un projet)*[1543]*. »* Cette définition illustre les différents sens prêtés à la notion de cohérence dont certains ont une forte résonnance en droit.

Parmi les écrits juridiques sur la cohérence en droit de l'UE, le travail d'Isabelle Bosse Platière se distingue et nous intéresse d'autant plus qu'elle a choisi comme angle celui de l'action extérieure de l'UE[1544]. Selon cette auteure, la cohérence serait une exigence juridique *« au service d'un objectif politique qui lui est supérieur : la cohésion du système* [1545]*».* Alors que la cohésion renvoie *« au système lui-même »*, la cohérence « en tant qu'elle se définit comme *« la propriété attribuée à une totalité en fonction de certains éléments de ses parties relativement à leur intégration dans la totalité, renvoie aux composantes de ce système.* [1546]*»*

Il est donc logique que le système de l'UE soit animé du même objectif de cohésion et par extension de cohérence. On retrouve à plusieurs reprises dans le droit primaire des références à la cohérence. Une cohérence globale des éléments formant l'ordre juridique de l'UE, cohérence entre ses politiques et ses actions, est prévue à l'article 7 TUE : *« L'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences »* appuyée en cela par un cadre institutionnel (article 13§1 TFUE). Érigée en principe fonctionnel du droit de l'UE, la cohérence est un guide pour conserver une harmonie dans un ordre juridique caractérisé par une grande complexité[1547]. En d'autres termes, plus un système sera complexe, plus la cohérence y aura une place centrale. Cette recherche de cohérence, dans toutes ces acceptions, a poussé la doctrine à la définir suivant certaines caractéristiques destinées à l'évaluer, car *« la cohérence dans la lecture des traités européens est approchée tant comme une méthode en vue de réaliser des objectifs que comme un principe à respecter inhérent à l'existence même de l'Union européenne.*[1548] *»*

[1543] Encyclopédie philosophique universelle, Les notions philosophiques, Dictionnaire, S. Auroux (dir.), P.U.F., 1990, 1ère édition, tome 1, 1517 p., spéc. p. 349.
[1544] I. Bosse-Platière, *L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, C. Flaesch-Mougin (dir.), thèse, droit, Université Rennes 1, Bruylant, 2009, 860 p.
[1545] *Ibid.*, p. 3-4.
[1546] *Ibid.*, p. 4.
[1547] *Ibid.*, p. 4-5.
[1548] K. Bouissières-Ouafi, *La Cohérence de la politique extérieure de l'Union européenne à la lumière du traité de Lisbonne*, Edilivre, 2014, 418 p., spéc. p. 20.

La doctrine distingue en général la cohérence horizontale de la cohérence verticale[1549]. La cohérence horizontale vise *« la cohérence entre les différentes politiques de l'Union »* alors que la cohérence verticale *« envisage les relations entre l'Union européenne et ses États membres* » et a trait à *« la cohérence entre leurs politiques et actions respectives.[1550] »* La distinction entre ces deux dimensions de la cohérence peut être soit institutionnelle, *« dans la mesure où elle s'intéresse essentiellement à l'organe [UE, États membres […]] qui est à l'origine des politiques ou des actions dont il faut assurer la cohérence[1551] »* soit matérielle, lorsqu'elle vise *« à identifier les éléments matériels qu'il convient de mettre en cohérence[1552]. »*

La cohérence, bien que souvent analysée sous l'angle de la cohérence globale de l'ordre juridique de l'UE ou sous l'angle de la cohérence spéciale d'une politique particulière, n'en demeure pas moins une notion importante pour toute action ou politique de l'UE. Il semble donc opportun d'envisager l'initiative arctique de l'UE à l'aulne de la cohérence grâce aux critères de cohérence matérielle horizontale **(A)** de cohérence matérielle verticale **(B)** et de cohérence institutionnelle **(C)** dégagés par la doctrine.

A. Une cohérence matérielle inachevée

Appliquée à l'initiative de l'UE en Arctique, l'identification d'une mise en cohérence des actions de l'UE dans cette région pour former un tout pourrait être un indicateur quant à l'existence, ou non, d'une véritable politique. De plus, l'analyse de la cohérence d'une action est un moyen d'évaluer l'effectivité de ladite action. À cet égard, Antonio Missiroli défend l'idée *« que l'hypothèse est… qu'en agissant de manière unie et avec un objectif commun [de manière cohérente en définitive], l'UE… devient ipso facto plus efficace et plus efficiente[1553]. »*

[1549] I. Bosse-Platière, *L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, *op. cit.* p. 19 ; E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne*, L.G.D.J., 2010, 218 p.

[1550] E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 140. ; E. Neframi, *Exigence de cohérence et action extérieure de l'Union européenne*, in Valérie Michel (dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Actes du colloque des 10 et 11 mai 2007, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, 440 p., spéc. p. 49-79.

[1551] I. Bosse-Platière, *L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 19.

[1552] E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 140.

[1553] Traduction par nos soins de « the assumption is…that, by acting unitarily and with a common purpose [agit de manière cohérente], the EU…becomes also, *ipso facto*, more efficient and effective. », A. Missiroli, *Introduction*, in A. Missiroli (éd.), *Coherence for European Foreign Policy : Debates, Cases, Assessments*, Institut d'études de sécurité – Union de l'Europe occidentale, Paris, mai 2001, 99 p., p. 2-16, spéc. p. 4.

La cohérence serait un indicateur ou un révélateur d'une véritable politique et d'une action effective, mais la question de la méthode pour parvenir à cette cohérence demeure. Comme le rappellent la Commission européenne et la Haute représentante, leur communication de 2016 fut élaborée pour répondre aux attentes du Conseil et du Parlement qui souhaitaient la mise en place *« d'un cadre plus cohérent pour l'action et les programmes de financement »,* et d'une *« politique arctique intégrée*[1554] *».* Tout comme l'exemple de la PMI évoquée précédemment, un lien semble être fait entre la cohérence et l'intégration. Cette hypothèse est corroborée par la définition de la cohérence donnée par le livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission en 2001 selon lequel *« la cohérence passe par la capacité d'imprimer une direction politique et par une prise de responsabilité affirmée de la part des institutions, afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe*[1555]*. »* Si la cohérence est un principe autant qu'un objectif du droit de l'UE, l'approche intégrée serait une des méthodes employées pour développer cette cohérence entre les différents éléments d'une politique. Pour identifier l'existence d'une approche intégrée dans l'initiative arctique **(2),** il faut avant tout en connaître les différentes caractéristiques **(1).**

1. Les caractéristiques d'une approche intégrée de l'Union européenne

Dans le jargon de l'UE, le terme intégré renvoie inéluctablement à la notion d'intégration européenne. Deborah Monsch distingue l'approche intégrative de l'approche intégrée. La première renvoie au projet européen de *« fusion des intérêts des peuples européens*[1556] *»,* fusion qui procède par secteurs. La seconde suppose l'incorporation quasi systématique de certaines notions ou certains objectifs aux différentes politiques, ou encore l'application d'une approche transversale visant à prendre en compte dans une politique des objectifs d'autres politiques[1557]. L'approche intégrée serait *« la forme la plus aboutie de la transversalité*[1558] *»,* transversalité qui se définit comme *« une technique permettant de prendre en considération l'impact et la portée d'un secteur défini au sein d'autres politiques et stratégies globales*[1559]*. »* L'approche intégrée systématise l'intégration

[1554] Résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'UE pour l'Arctique du 12 mars 2014, *op. cit.*, point 2, p.3-4 ; Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le développement d'une politique de l'UE pour la région Arctique du 12 mai 2014, pt. 15, p. 3.
[1555] Communication de la Commission européenne, Gouvernance européenne, un livre blanc, COM (2001) 428, 25 juillet 2001, JOUE C 287 du 12 oct. 2010, p. 1-29, spéc. p. 8.
[1556] J. Monnet, *Mémoires,* Fayard, 2006, 642 p., spéc. p. 371.
[1557] Deborah Monsch. *La dimension externe de l'action éducative : vers une politique intégrée de l'Union européenne*, J. Auvret-Finck (dir.) thèse, droit, Université Nice Sophia Antipolis, 2015, 1044 p., § 34, p. 26.
[1558] *Ibid.*, § 510, p. 377.
[1559] *Ibid.*

d'*« une thématique dans un ensemble de politiques ou de secteurs donnés par le biais de la transversalité*[1560]*. »*

Cette qualification de « politique arctique intégrée » n'est pas sans rappeler la « politique maritime intégrée » déjà évoquée. Fondée *« sur le constat que toutes les questions relatives aux océans et aux mers d'Europe sont liées entre elles et que les politiques maritimes doivent être élaborées conjointement »,* l'approche intégrée ne se cantonne pas qu'à un effet « disséminateur » de thématique, elle a pour but de développer une approche globalisante[1561]. L'approche globalisante de la PMI est censée rendre *« toute compartimentalisation »* inadéquate, elle doit au contraire favoriser l'étude des interactions entre les secteurs[1562]. Ensuite, elle suppose l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de travail, les différentes actions maritimes doivent être envisagées *« dans un cadre politique cohérent*[1563]*. »* Enfin, le tout est coordonné par un groupe de travail institutionnalisé[1564].

En définitive, l'approche intégrée supposerait une action disséminatrice, on intègre systématiquement une thématique dans un ensemble de politiques ou secteurs, et une action globalisante, on aborde une problématique dans toutes ses dimensions, à travers l'ensemble des secteurs qu'elle touche. L'action globalisante permet la création de passerelles entre les politiques ou secteurs pour une action moins « compartimentée » et donc plus cohérente et mieux coordonnée. En d'autres termes, et pour reprendre les mots de Adam Stepien et Andreas Raspotnik, « intégrer » consisterait à *« faire de la politique plus qu'une somme de ses nombreuses parties »,* et donc *« à produire des synergies entre les différentes actions pertinentes*[1565] *»*. On retrouve ici l'idée que développer une politique intégrée reviendrait à l'aborder comme un tout, autrement dit de manière holistique.

Cette distinction « approche intégrée disséminatrice » ou « approche intégrée globalisante » renvoie au sens même de la notion de cohérence donnée par certains auteurs. Rappelons la définition de l'encyclopédie universelle philosophique qui illustrait la polysémie du substantif « cohérence ». Certains y décèlent une approche statique ou dynamique de la notion corroborée par l'utilisation dans la langue anglaise de deux termes « consistency » et « coherence » là où la langue

[1560] *Ibid.*
[1561] COM (2007) 575, *op. cit.*, p. 2 ; p. 4.
[1562] *Ibid.*, p. 3.
[1563] *Ibid.*, p. 4.
[1564] *Ibid.*, p. 5.
[1565] A. Stepien, A Raspotnik, *The EU's new Arctic communication : not-so-integrated, not-so-disappointing* ?, 3 mai 2016, Arctic centre, University of Lapland, 24 p., spéc. p. 3.

française n'en a qu'un : « la cohérence »[1566]. Pour la doctrine anglo-saxone *« la notion de « consistency » renvoie en général à l'absence de contradiction, tandis que la notion de « coherence » concerne davantage la création positive de synergies[1567] ».* Statique lorsque la cohérence ne fait que renvoyer à l'obligation légale de non-contradiction et de coordination, dynamique lorsqu'elle inspire une synergie de l'action, une *« intégration dans un projet [1568]».* Autrement dit, *« au-delà de l'assurance que les différentes politiques ne se contredisent pas juridiquement [la cohérence est perçue comme] une quête de synergie et de valeur ajoutée dans les différentes composantes des politiques de l'UE[1569] »*

2. *Confrontation des caractéristiques de l'approche intégrée aux dispositions de l'initiative arctique de l'Union européenne*

La dimension disséminatrice de l'approche intégrée a vocation à exporter ou importer des objectifs et principes issus des autres politiques. Elle participe dans une certaine mesure à la recherche d'une cohérence globale de l'ordre juridique de l'UE. Cette mise en cohérence globale peut s'avérer problématique pour une nouvelle initiative. Dans ses prémisses, une initiative est soumise à de puissantes contraintes. D'un côté, elle doit faire preuve d'un dynamisme considérable pour poursuivre ses propres objectifs. De l'autre, elle doit respecter l'obligation de cohérence globale qui lui impose de veiller à respecter les objectifs issus des politiques existantes. De cette double contrainte nait le risque de ralentir, voire de figer, le développement de la nouvelle initiative. Nous chercherons dans l'initiative arctique de l'UE les indices d'une approche intégrée au service d'une cohérence « statique » **(a)** puis d'une cohérence « dynamique » **(b).**

[1566] I. Bosse-Platière, *L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne,* op.cit., p. 19.

[1567] Traduction par nos soins de « the notion of consistency refers to the absence of contradiction, whereas the notion of coherence relates more to creative positive synergies. », Dictionnaire Merrian-webster, *Mass Market*, 2004. Pour une étude juridico-linguistique du terme cohérence, on peut se référer à C. Hillion, *Tous pour un et un pour tous ! Coherence in the external relations of the European Union*, in M. Cremona (dir.), *Developments in EU external relations law*, Oxford Scholarship Online, janv. 2009, 354 p., spéc. p. 10-35.

[1568] Encyclopédie philosophique universelle, *Les notions philosophiques, op. cit.*, p. 349.

[1569] Traduction par nos soins de « beyond the assurance that the different policies do not legally contradict each other [as] a quest for synergy and added value in the different components of EU policies » dans C. Hillion, *Tous pour un et un pour tous ! Coherence in the external relations of the European Union*, in M. Cremona (dir.), *Developments in EU external relations law*, *op. cit.*, p. 17.

a. L'approche intégrée au service d'une cohérence « statique »

L'approche intégrée au service d'une cohérence statique vise à établir d'une part une coordination inter-politique, entre l'initiative arctique et les autres politiques de l'UE, d'autre part une coordination intra-politique, entre les objectifs propres à l'initiative arctique.

- Une coordination inter-politique par l'approche disséminatrice de l'initiative arctique de l'Union européenne

La fonction disséminatrice de l'approche intégrée consiste à intégrer certains objectifs ou principes d'une politique vers les autres. Aussi appelée « mainstreaming » en anglais, cette pratique est couramment utilisée dans l'UE. Ainsi, lorsque l'on se penche sur les qualités intégratives d'une politique, dans le sens de la fonction disséminatrice, il faut se garder de rester trop centré sur ladite politique en la replaçant dans un plus vaste contexte. D'autres politiques de l'UE ont recours à l'approche intégrée et à sa fonction disséminatrice. On comprend alors que ce mouvement de dissémination implique une réciproque. Il y a le mouvement d'exportation des objectifs et principes de la politique, et le mouvement d'importation des objectifs et principes d'autres politiques.

Ce double mouvement devrait donc se retrouver dans l'initiative arctique de l'UE. Quant à l'importation des objectifs des autres politiques, la communication conjointe fait référence à des objectifs issus de la politique européenne de lutte contre le changement climatique (adaptation et réduction), de la politique environnementale, et plus particulièrement de la protection de la biodiversité, de la politique des transports (la politique arctique doit être en accord avec sa stratégie sur la sécurité maritime), et de la politique de cohésion territoriale. Le respect des objectifs des autres politiques de l'UE est gage d'une plus grande cohérence dans son action. Il plane néanmoins un risque de « dilution » de l'initiative arctique si cette dernière se focalise trop sur des objectifs extérieurs au détriment des siens propres. Elle doit par conséquent affirmer ses objectifs et opérer une externalisation de ses préoccupations.

Le mouvement d'exportation de ses principes ou objectifs est la véritable garantie d'une intégration réussie. Mais cette fonction disséminatrice portant les préoccupations d'une politique vers l'extérieur est moins aisée à relever. La communication conjointe aborde la prise en compte des préoccupations arctiques sous l'angle d'une présentation des actions ou décisions prises par

l'UE, au niveau unilatéral, bilatéral et multilatéral, qui pourraient avoir des répercussions sur l'Arctique. Peu nombreux sont les exemples où l'Arctique est visé spécifiquement dans les politiques de l'UE et la Commission européenne ne formule aucun engagement pour accroître son intégration. Souvent présentée comme une *« laundry list*[1570] *»* d'actions déjà existantes ou pouvant être intensifiées dans les secteurs pertinents, la communication ne semble pas disposée à mettre l'intégration systématique des préoccupations arctiques dans les politiques de l'UE à l'ordre du jour dans cette communication[1571]. Il est considéré comme peu probable qu'une telle intégration soit sérieusement mise en place dans un avenir proche, car : *« le caractère marginal de la politique de l'Arctique de l'UE dans le cadre général des politiques de l'UE fait qu'il est assez difficile pour des préoccupations spécifiques à l'Arctique d'affecter sensiblement le cours des décisions de l'UE dans des secteurs tels que la politique de l'environnement, l'agriculture, la pêche, les transports ou les stratégies d'approvisionnement en ressources*[1572]*. »*

Le caractère marginal s'explique principalement par la limitation des compétences de l'UE en Arctique. Mais comme nous l'avons vu dans des développements précédents, certaines réglementations de l'UE concernent soit directement soit indirectement l'Arctique. Les directives (UE) n°2013/30 et (CE) n°2009/17, respectivement relatives à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, réglementent ces activités exercées dans des conditions de glace[1573]. Le règlement d'exécution (UE) n°2015/1850 de la Commission européenne portant modalités d'application du règlement (CE) n°1007/2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque a également eu des conséquences retentissantes sur les populations autochtones de l'Arctique[1574]. Plus positivement, la politique de cohésion territoriale œuvre en Arctique au travers de ses programmes de coopération

[1570] Littéralement, « liste de pressing », mais que l'on traduira en français par « liste de courses ». V°A. Stepien, A. Raspotnik, *The EU's new Arctic communication : not-so-integrated, not-so-disappointing*, *op. cit.*, p. 4.
[1571] A. Osthagen, *The European Union - An Arctic actor ?,* Journal of military and strategic studies, vol. 15, issue 2, 2013, p. 71-92, spéc. p. 80.
[1572] Traduction par nos soins de *« the marginal character of the EU's Arctic policy in the broader european policy framework makes it rather challenging for Arctic-specific concerns to affect the course of EU policy-making in sectors such as environmental policy, agriculture, fisheries, transport or strategies for resource supply. »,* V° A. Stepien, A. Raspotnik, *The EU's new Arctic communication : not-so-integrated, not-so-disappointing*, *op. cit.*, p. 4.
[1573] Directive (UE) n°2013/30 du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35 du 12 juin 2013, JOUE L 178, 28 juin 2013, p. 66-106 ; Directive (UE) n°2009/17 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information du 23 avril 2009, JOUE L 131 du 28 mai 2009, p. 101-113.
[1574] Règlement (CE) n°1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque, 16 sept. 2009, JOCE L 286 du 31 oct. 2009, p 36-39 ; règlement d'exécution (UE) n°2015/1850 de la Commission européenne portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque du 13 oct. 2015, JOCE L 271 du 16 oct. 2015, p. 1–11.

transfrontalières et transnationaux[1575]. Enfin, pour clore cette énumération non exhaustive, des programmes de recherche ont pris pour objet d'étude cette région à l'environnement si particulier[1576].

Il est vrai qu'il n'est pas courant de considérer une région comme un thème transversal au même titre que l'environnement ou le changement climatique. Cependant, si l'UE souhaite respecter, notamment, ses engagements vis-à-vis des peuples autochtones, à savoir rendre systématique la recherche du consentement libre et préalable de ces peuples avant l'adoption d'une décision susceptible de les affecter, elle devra sérieusement envisager une telle éventualité[1577].

- Une coordination intra-politique arctique de l'Union européenne

De manière statique, la cohérence peut aussi prendre le sens d'une coordination, dans le sens d'une « non-contradiction », entre les objectifs poursuivis par une politique, en l'occurrence l'initiative arctique de l'UE. Même si l'on ne relève plus aucune contradiction manifeste, établie grâce à *« la comparaison entre deux [ou plusieurs] éléments qui permet d'apprécier le degré de cohérence »,* entre les objectifs poursuivis par l'UE en Arctique[1578], il n'en demeure pas moins qu'une cohérence relative ressort de leur examen plus approfondi. À ce propos, le sénateur Gattolin, dans son dernier rapport d'information sur la politique de l'UE pour l'Arctique, souligne un déséquilibre entre les domaines prioritaires liés, d'une part, à la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement et, d'autre part, au développement durable de l'Arctique et plus particulièrement de l'Arctique européen[1579].

[1575] The Interreg VA Nord programme 2014-2020, Bordeless opportunities, 56 p. ; The Karelia CBC, Joint operational programme 2014-2020, 79 p. ; The Kolarctic CBC programme 2014-2020, 93 p. ; The Interreg VB Northern Periphery and Arctic 2014-2020, 76 p.
[1576] On retrouvera le détail des programmes de recherche menés par l'UE dans le rapport ci-après indiqué : Rapport de la direction générale pour la recherche et l'innovation de la Commission européenne, *Arctic research and innovation - Understanding the changes, responding to the challenge,* Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, oct. 2018, 24 p.
[1577] Voir l'article 19 de la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones, Résolution 61/295 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, 13 sept. 2007.
[1578] Tel n'était pas nécessairement le cas auparavant, l'UE avait essuyé de nombreuses critiques quant à sa reconnaissance d'intérêts économiques liés aux ressources non-renouvelables présentes en Arctique et à sa volonté affichée de protéger l'environnement arctique.
[1579] Rapport d'information de la Commission des affaires européennes du Sénat, A. Gattolin (sénateur), *Union européenne et Arctique : pour une politique ambitieuse et étoffée*, op.cit., p. 32.

Selon le sénateur, l'attention portée à l'Arctique européen est surtout relative *« au développement économique qui dure »* plus qu'au développement durable à proprement parler[1580]. Autrement dit, un développement qui consisterait à maintenir un juste équilibre entre les volets environnemental, social et économique du développement. Le rapport du sénateur précise que si les objectifs de développement économique sont particulièrement concrets et précis alors que ceux liés à la protection de l'environnement sont flous et n'envisagent que *« peu d'actions concrètes*[1581]*. »* On ajoutera que le domaine prioritaire portant sur le développement durable omet de se prononcer clairement sur les activités non renouvelables (exploitation des ressources halieutiques, minérales, pétrolières et gazières) projetées dans la région.

De plus, à l'inverse de ce que l'on aurait pu attendre, la question de l'exploitation des ressources, lorsqu'elle est soulevée, n'est confrontée que de manière très limitée aux exigences de protection de l'environnement. Dans le domaine prioritaire relatif à la protection de l'environnement, un seul paragraphe est dédié à l'exploitation des ressources et il porte sur les activités gazières et pétrolières. Seulement, ce dernier se borne à les mentionner dans une optique de coopération autour de la promotion de *« l'adoption des normes les plus élevées en matière de prévention des accidents »* et du *« partage de ses bonnes pratiques réglementaires et technologiques*[1582]*. »* Dans le domaine prioritaire relatif au développement durable, l'exploitation des ressources est évoquée dans la partie « questions ». Leur mention s'opère essentiellement en lien avec la problématique du manque de liaisons de transport terrestre, moyen incontournable pour désenclaver les régions les plus nordiques[1583]. Seuls les domaines de la pêche et de l'aquaculture sont abordés, et ce dans le cadre d'une éventuelle possibilité de développement de l'« économie bleue », économie maritime durable[1584]. Il est aussi fait référence au développement de la pêche dans le troisième domaine prioritaire relatif à la coopération internationale eu égard à la conclusion prochaine d'un accord sur la pêche dans l'océan Arctique central[1585].

En définitive, on doute que l'UE n'envisage pas le développement de telles activités. Cette omission soulève la question de savoir si elle doit être perçue comme le signe que l'UE ne souhaite pas faire de ces activités sa priorité, ou qu'elle cherche en réalité à taire le sujet ? Quoi qu'il en soit, l'absence d'une évocation concrète de ces activités dans le volet lié au développement durable est

[1580] *Ibid.*, p. 33.
[1581] *Ibid.*, p. 32.
[1582] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 9.
[1583] *Ibid.*, p. 10.
[1584] *Ibid.*, p. 11.
[1585] *Ibid.*, p. 18. V° Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic ocean, Ilulissat, Greenland, signé le 3 oct. 2018, en attente d'une entrée en vigueur.

problématique, car l'UE ne prend aucun engagement véritable en la matière ni n'envisage d'action préventive spécifique.

Cette préoccupation semble être partagée par le Parlement européen qui demande dans sa dernière résolution de 2017 à ce que soit produit un plan d'action dont *« la préservation de l'écosystème vulnérable de l'Arctique devrait être le point de départ*[1586]*. »* La protection de l'environnement arctique est placée au centre des propositions de l'institution parlementaire. Cette résolution se distingue aussi par un engagement politique beaucoup plus fort vis-à-vis de ces questions. Des demandes très ambitieuses sont formulées comme l'interdiction de l'extraction pétrolière *« dans les eaux arctiques gelées de l'Union et de l'Espace économique européen*[1587]*. »* Mais pour ambitieuse qu'elle soit, le réalisme de cette requête est beaucoup moins certain aux vues des puissants intérêts qui sont en jeu, et de la place toujours précaire de l'UE sur l'échiquier géopolitique. D'ailleurs, d'après les dispositions du traité sur l'EEE, l'UE ne possède aucune compétence pour interdire l'extraction pétrolière sur le territoire marin des États arctiques de l'EEE. Elle ne pourrait pas plus exercer une telle interdiction dans les eaux de ses États membres. En effet, il n'existe aucune « eaux » sous souveraineté d'un État membre ou régies par des droits souverains qui soient à la fois « gelées », situées dans l' « Arctique » et renfermant « des ressources pétrolières [1588]».

D'un autre point de vue, l'absence de prescriptions préventives précises à l'égard de l'exploitation d'énergie fossile pourrait être contrebalancée par un engagement fort et ambitieux de la part de l'UE pour le développement des énergies renouvelables. Même si l'expansion de ce type d'énergie est envisagée dans les parties relatives *« au soutien en faveur de l'innovation durable »* et à l'*« investissement*[1589] *»,* le Parlement européen déplore un manque d'ambition de la politique de l'UE à leur égard[1590]. De plus, la Commission européenne et la Haute représentante appellent régulièrement les régions européennes septentrionales à disposer des diverses possibilités d'investissement pour développer l'innovation durable et devenir moins dépendantes des industries extractives. Adam Stepien et Andreas Raspotnik s'inquiètent que cet appel n'ait pas été, en

[1586] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, *op. cit.*, pt. 1.
[1587] *Ibid.*, pt. 14.
[1588] Dans leur article sur la dernière résolution du Parlement européen relative à la politique intégrée de l'UE pour l'Arctique, A. Stepien et A Raspotnik précisent que seules les eaux du golfe de Botnie pourraient correspondre à la description « d'eaux gelées de l'UE. » Seulement, il n'existerait pour l'heure aucune preuve de l'existence de gisements d'hydrocarbures exploitables commercialement. A. Stepien, *The European Parliament heading towards icy waters – again,* Arctic centre, University of Lapland*,* 10 avr. 2017, 9 p., spéc. p. 3-4.
[1589] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 11.
[1590] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, *op. cit.*, pt. 27.

parallèle, assorti d'une proposition d'un soutien financier d'origine nationale et européenne. Ils craignent que cela ait pour effet de pousser les politiques locales *« à s'appuyer sur les industries extractives et à sacrifier les préoccupations environnementales, en contradiction avec les priorités politiques de l'UE*[1591]*. »* Cette position est appuyée par le Parlement qui appelle *« à accorder des financements suffisants et continus aux régions septentrionales*[1592]*. »*

De plus, dans le domaine prioritaire relatif au développement durable, la Commission européenne et la Haute représentante mettent l'accent sur l'Arctique européen, zone géographique jusque-là délaissée par leurs précédentes communications. Cette zone est également visée par certaines dispositions qui sont éparpillées dans les deux autres domaines prioritaires. Le souci d'une politique bien coordonnée impliquerait donc que ce nouveau zonage apparaisse clairement dans l'ensemble de ses domaines prioritaires.

b. L'approche intégrée au service d'une cohérence dynamique de l'initiative arctique de l'Union européenne

La cohérence dynamique désigne une cohérence pouvant être atteinte par l'intégration des différents éléments d'une politique au sein d'un projet plus global. Autrement dit, l'approche globale de l'intégration est un moyen mis au service d'une politique afin qu'elle soit plus la cohérente. Cette approche intégrée globale enjoint, d'une part, à concevoir la politique de manière à créer des passerelles, ou des synergies, entre ses divers éléments. D'autre part, elle repose aussi sur la définition d'une direction politique.

- Une dynamique créatrice de synergies

La fonction globalisante comprise comme créatrice de synergies, de passerelles entre les différents secteurs est loin d'être atteinte en ce qui concerne l'initiative arctique de l'UE. Dans la PMI, la fonction globalisante de son approche intégrée est facilitée par la définition de principes,

[1591] Traduction par nos soins de « to ultimately rely on extractive industries and sacrificing environmental concerns, in contradiction to EU policy priorities.», V° A. Stepien, A Raspotnik, *The EU's new Arctic communication : not-so-integrated, not-so-disappointing ?*, op., cit., p. 11.
[1592] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, *op. cit.*, pt. 21.

d'instruments et d'objectifs communs qui servent de pont entre les différents domaines d'activités. Ces différents éléments permettent de lier entre eux les différents secteurs.

Il nous a déjà été donné de présenter les objectifs propres à l'initiative arctique de l'UE, mais leur diversité n'est pas toujours gage de synergie. Selon Isabelle Bosse Platière, il échoit donc aux *« institutions de définir des priorités »* entre ces différents objectifs[1593]. En l'occurrence, ce sont les trois *« domaines prioritaires »* définis par la Commission et la Haute représentante. Mais comme nous l'avons déjà fait remarquer, il est troublant que ces rédacteurs aient remplacé dans leur dernière communication le terme jusque-là admis d'« objectif » pour celui de « domaine ». Le Conseil, dans ses conclusions, fait pour sa part allusion aux *« priorités thématiques et géographiques[1594].* » Pour le Parlement européen, la définition de zones d'action spécifiques, et notamment *« l'accent mis sur l'Arctique européen »*, est gage de cohérence[1595].

L'initiative arctique de l'UE, comme envisagé par la dernière communication conjointe, se distingue par son caractère kaléidoscopique, par sa multi-dimensionnalité. En son sein convergent des actions de nature interne et externe avec une dimension maritime et terrestre. De plus, sa nature profondément multisectorielle engendre une complexité non négligeable. Pour réussir à connecter toutes ces dimensions, l'UE doit valoriser une approche intersectorielle.

L'intersectorialité dans l'initiative arctique de l'UE va s'articuler autour d'objectifs horizontaux et de domaines intersectoriels. L'objectif horizontal est celui du développement durable, que l'on retrouve tout au long de la communication. Les domaines intersectoriels sont ceux de la recherche, de la science et de l'innovation.

Quant à l'objectif horizontal de développement durable, la Commission et la Haute représentante précisent dans l'introduction que *« les actions menées dans les domaines prioritaires devraient contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et être conformes aux 17 objectifs de développement durable adoptés par les Nations unies en septembre 2015[1596]. »* Une étude exhaustive de chaque récurrence de cet objectif dans la communication n'a que peu d'intérêt. À l'inverse, le seul fait d'avoir choisi cet objectif nous donne une indication sur l'évolution de l'initiative arctique. L'objectif horizontal de protection de l'environnement de la communication de

[1593] I. Bosse-Platière, *L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne,* op.cit., p. 26.
[1594] Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'Arctique du 20 juin 2016, *op. cit.*, p. 1.
[1595] Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, *op. cit.*, pt.1.
[1596] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 3.

2008[1597] est remplacé dans les communications conjointes de 2012, puis de 2016, par l'objectif horizontal, plus équivoque, de « développement durable ».

Par ailleurs, on relève qu'en dépit de son approche principalement sectorielle, une place particulière est donnée à la recherche, à la science et à l'innovation qui *« joueront un rôle moteur »* dans les domaines prioritaires[1598]. Cette démarche s'apparente à un premier effort vers l'érection de ponts entre les différents secteurs de ladite politique. Ces thématiques sont en effet présentes dans les trois domaines prioritaires et dans presque tous les points désignés comme *« des stratégies à développer ».* Elles peuvent ainsi être considérées comme intersectorielles. Mais au risque de se répéter, l'évocation de ces thématiques revêt presque systématiquement l'apparence d'une énumération des actions ou programmes déjà en cours en Arctique plus que d'actions envisageables, ou à développer dans le futur.

C'est plus particulièrement l'innovation qui se démarque par sa récurrence. Il y est question du financement et de la mise en place de technologies innovantes grâce au développement de matériaux de pointe adaptés aux conditions climatiques extrêmes[1599], ou au développement de telles technologies pour améliorer l'efficacité énergétique ou la sécurité de la navigation[1600]. Il ne faut cependant pas confondre recherche et innovation. L'innovation vient du bas latin *innovatio* qui veut dire *« changement, renouvellement [1601]».* C'est une notion polysémique, qui revêt *« une dimension économique, organisationnelle, technologique, sociétale et environnementale[1602]. »* Dans la communication conjointe de 2016, l'innovation peut être comprise comme le produit d'une recherche scientifique utilisée à des fins économiques et commerciales dans le but d'aider les régions Arctiques à relever les multiples défis auxquels elles sont confrontées dans le respect du principe de développement durable. On remarque à plusieurs endroits de la communication, une « contamination » du secteur « recherche » par le secteur « innovation », autrement dit, la recherche est souvent abordée sous l'angle des innovations auxquelles elle pourrait aboutir. Par exemple lorsqu'il est question des modalités de financement de la recherche par le truchement des programmes Horizon 2020 et des fonds ESI, on apprend que la Commission *« examine les résultats de la recherche pouvant déboucher sur des technologies et des services adaptés au climat avec un*

[1597] La communication de 2008 de la Commission européenne faisait du *« souci particulier de protéger l'environnement de la région arctique »* la pierre angulaire de sa politique arctique, COM (2008) 763, op.cit. ; JOIN (2012) 19, op. cit, p. 5.
[1598] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 5.
[1599] *Ibid.*, p. 11.
[1600] *Ibid.*, p. 11 ; 14.
[1601] https://www.cnrtl.fr/definition/innovation (consulté le 10 oct. 2019).
[1602] Article 15 du règlement (UE) n°1291/2013 du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) et abrogeant la décision no1982/2006/CE du 11 décembre 2013, JOUE L 347 du 20 déc. 2013, p. 104-173, spéc. p. 113.

potentiel commercial[1603]*. »* Le même constat que pour l'objectif horizontal de développement durable doit ici être fait. Alors que la communication de 2008 valorisait le secteur de la recherche dans son sens le plus fondamental, aujourd'hui la priorité est donnée au secteur de l'innovation.

On remarque donc un glissement vers l'utilisation à des fins économiques des objectifs horizontaux et des thématiques intersectorielles. Ces derniers sont le ciment de l'initiative arctique, leur nature nous renseigne sur l'esprit et les motivations sous-jacentes de l'UE en Arctique. Ils sont ici les révélateurs d'une démarche très, peut-être trop, pragmatique de l'UE. Finalement et de manière plus générale, l'effort de synergie et d'intersectorialité de l'initiative arctique gagnerait à être étoffé.

Mais l'objectif de cohérence dynamique dépasse la mise en place de passerelles entre les différents éléments d'une politique, elle implique *« la capacité d'imprimer une direction politique* [1604]*».*

- La formulation d'une direction politique

Comme le précise la définition de la cohérence du livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission *« la cohérence requiert un leadership politique et une forte responsabilité des institutions pour s'assurer d'une action cohérente au sein d'un système complexe*[1605]*. »* Comme nous l'avons vu, la formulation d'une véritable direction politique est aussi l'un des critères sur lesquels repose l'identification d'une politique.

Par ailleurs, si l'on replace cette communication dans le sillage des précédentes, on relève que la direction politique de 2012, qui se résume par les trois mots clés *« connaissance », « engagement », « responsabilité »*, fut limitée en 2016 à la seule *« connaissance ».* Le manque d'engagement, voire d'ambition, qui ressort de la nouvelle communication est l'une des principales critiques de ses détracteurs. De plus, il lui est aussi reproché son choix de ne *« formuler que des faits au lieu de s'engager à agir* [1606]*»*, aussi qualifié par certains de *« laundry list* [1607]*. »* En conclusion de son rapport, le sénateur Gattolin juge que *« l'Union européenne a besoin d'une politique intégrée pour*

[1603] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 11.
[1604] COM (2001) 428, *op. cit.*, p. 8.
[1605] *Ibid.*
[1606] A. Stepien, A. Raspotnik, *The Eu's new Arctic communication : not-so-integrated, not-so-disappointing*, *op. cit.*, p. 5.
[1607] *Ibid.*

l'Arctique » et pour ce faire *« va [...] devoir rapidement dire de quoi cette politique sera faite*[1608]*. »* L'Union doit donc clarifier son message et s'engager davantage dans la voie qu'elle aura choisie.

Il faut maintenant s'arrêter sur le message politique de ses États membres.

B. Une cohérence matérielle verticale relative

La cohérence matérielle verticale est ici relative à l'adéquation des politiques arctiques développées par les États membres de l'UE avec l'initiative arctique de l'UE. Les priorités nationales des États membres ne sont pas incluses dans la communication de 2016. Cette dernière se borne à mentionner l'existence de *« cadres d'action nationaux relatifs à l'Arctique* [1609] *»* dans dix États membres. Les États membres ayant adopté des documents encadrant leur action en Arctique sont tous membres ou observateurs du Conseil de l'Arctique. Il y a d'un côté les États membres arctiques : le Danemark, la Finlande et la Suède ; et de l'autre les États membres non arctiques : l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Hollande, l'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni.

Nous évoquions précédemment, à travers la coopération loyale, le soutien apporté par les États membres au sein de leur politique nationale à la participation de l'UE au Conseil de l'Arctique. Il était alors question de cohérence externe afin de garantir l'unité de la représentation de l'UE à l'extérieur. Il sera ici question de la cohérence interne entre les documents politiques des États membres sur l'Arctique appelés, qui stratégie, qui lignes directrices, qui feuille de route, et l'initiative arctique de l'UE. Cette cohérence peut prendre la forme soit d'un soutien déclaré à l'initiative Arctique soit d'une non-contradiction entre les objectifs nationaux et européens. Nous envisagerons successivement la position des États membres arctiques **(1)** puis celle des États membres non arctiques **(2).**

[1608] Rapport d'information de la Commission des affaires étrangères, A. Gattolin (sénateur), *Union européenne et Arctique : pour une politique ambitieuse et étoffée, op. cit.*, p. 53.
[1609] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 4.

1. La position des États membres arctiques

Les trois États membres arctiques, le Danemark **(c),** la Finlande **(a),** et la Suède **(b)** ont élaboré des stratégies visant l'Arctique. Chacun d'eux y exprime sa position concernant l'investissement de l'UE en Arctique.

a. La stratégie de la Finlande pour la région arctique

Une stratégie de la Finlande pour la région arctique a été adoptée en 2013 puis mise à jour en 2016 et enfin complétée par un plan d'action en 2017[1610]. L'illustration la plus parlante de la place qu'elle donne à l'action de l'UE dans sa propre stratégie réside dans l'intitulé de son axe prioritaire *« la politique étrangère et européenne pour l'Arctique*[1611]*. »* De plus, la Finlande est le seul État membre à déclarer aussi nettement que *« l'UE joue un rôle clé dans la politique arctique de la Finlande*[1612]*. »* En outre, dans son plan d'action pour l'Arctique de 2017, la Finlande développe une stratégie substantielle pour soutenir et influencer la politique arctique de l'UE. Elle y qualifie l'UE d'acteur-clé de l'Arctique et soutient de ce fait les *« efforts [de l'UE] pour consolider sa politique Arctique*[1613] *».* Cet État s'engage à aider à la mise en œuvre et au suivi de la Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de 2016[1614]. En plus de ce soutien, la Finlande ambitionne d'influencer les prises de décisions au niveau de l'UE afin que ses orientations politiques pour le Nord et l'Arctique soient prises en compte[1615]. De son point de vue, les fonds structurels de l'UE sont un *« instrument central »* pour le développement de ses régions les plus nordiques[1616]. D'un autre côté, elle déplore que la PESC de l'UE ne se préoccupe pas plus de l'Arctique[1617].

[1610] Finland strategy for the Arctic region, Prime minister's office publication, n°8/2010, Finlande, 5 juil. 2010, 94 p. ; Finland strategy for the Arctic region 2013, Government Resolution, Prime minister's office publication, n°16/2013, Finlande, 23 août 2013, 71 p. ;Government policy regarding the priorities in the updated Arctic strategy, Government's strategy session on the 26 sept. 2016, Prime minister's office publication, Finlande, 3 p. ; Action plan for the update of the Arctic strategy, Government's strategy session on the 27 mars 2017, Prime minister's office publication, Finlande, 7 p.

[1611] Government policy regarding the priorities in the updated Arctic strategy, Government's strategy session on the 26 sept. 2016, *op. cit.*, p. 1.

[1612] Finland strategy for the Arctic region 2013, *op. cit.*, p. 15.

[1613] Action plan for the update of the Arctic strategy, Government's strategy session on the 27 mars 2017, *op. cit.*, p. 2.

[1614] *Ibid.*

[1615] *Ibid.*

[1616] Finland strategy for the Arctic region 2013, *op. cit.*, p. 11.

[1617] Action plan for the update of the Arctic strategy, Government's strategy session on the 27 mars 2017, *op. cit.*, p. 2.

Depuis son adhésion à l'UE, la Finlande n'a eu de cesse d'attirer l'attention de l'UE sur le Grand Nord. Cet État est, rappelons-le, à l'origine de l'idée de création d'une dimension septentrionale pour l'UE. Elle a par ailleurs développé une expertise de grande envergure sur les questions liées à l'UE et l'Arctique. L'Université de Lapland à travers son « Arctic Center » a dirigé les équipes chargées de rédiger le rapport SADA qui inspira fortement la communication conjointe de 2016[1618]. L'Arctic center est aujourd'hui le leader d'un projet européen qui vise à effectuer de manière indépendante le suivi de la politique arctique et à établir ses futurs besoins[1619]. La Finlande est sans aucun doute l'État membre le plus impliqué dans l'initiative arctique de l'UE.

b. La stratégie de la Suède pour la région arctique

La Suède a adopté en 2011 une stratégie pour la région arctique et en 2016 une stratégie environnementale pour l'Arctique[1620]. Elle s'y décrit comme *« un acteur majeur de la politique arctique internationale tant au sein de l'UE que globalement[1621]. »* Ainsi, dans sa présentation des stratégies arctiques des autres États de la région, la Suède évoque au côté des sept autres membres du Conseil, la politique arctique de l'UE[1622]. Il y a une volonté d'assimiler l'UE à un acteur arctique en la plaçant aux côtés des principaux États de la région. Par ailleurs, elle y affirme contribuer au développement d'une politique arctique de l'UE et souhaiter promouvoir son rôle de *« partenaire arctique concerné »* dans les domaines politiques pertinents[1623]. Par ailleurs, elle souhaite appuyer et utiliser les différentes contributions de l'UE au titre de ses programmes de coopération et les fonds qui y sont attachés[1624]. Globalement, les références à l'UE dans la stratégie suédoise restent rares en comparaison de la place qui leur ait fait dans celle de la Finlande.

[1618] A. Stepien et al. (éd.), *Strategic Assessment of Development of the Arctic - Assessment conducted for the European Union*, *op. cit.*
[1619] https://www.ulapland.fi/news/Arctic-Centre-leading-project-supporting-the-implementation-of-the-EU%E2%80%99s-Arctic-policy-/38394/6244f2bc-27a7-4bec-8e69-bf5b097b03df (consulté le 10 oct. 2019).
[1620] Sweden's strategy for the Arctic region, Ministry for foreign affairs, 2011, 52 p.
[1621] Traduction par nos soins, *Ibid.*, p. 7.
[1622] *Ibid.*, p. 8-10.
[1623] *Ibid.*, p. 5 ; p. 18.
[1624] *Ibid.*, p. 31.

c. La stratégie du Danemark pour l'Arctique

Le Danemark a adopté une stratégie pour l'Arctique pour une période de neuf ans, de 2011 à 2020[1625]. Dans la partie relative à la coopération régionale de sa stratégie, le Danemark affirme apporter son soutien *« à la formulation des politiques de l'UE ayant un intérêt pour l'Arctique[1626]. »* La précision *« ayant un intérêt pour l'Arctique »* traduit sa volonté de circonscrire l'action de l'UE à la seule plus-value qu'elle peut apporter à l'Arctique. Elle y condamne, de manière à peine voilée, l'impact de la réglementation de l'UE sur les produits dérivés du phoque[1627]. De surcroît, la position du Danemark se démarque ostensiblement de celles de la Finlande et de la Suède. Leur plus grande divergence tient à la vision plus fermée du Danemark sur la gouvernance régionale arctique. Alors que ses homologues nordiques sont très critiques à l'égard du format Arctic 5, le Danemark affiche un fervent soutien à ce *« forum régional complémentaire essentiel pour les États côtiers de l'océan Arctique[1628]. »* Sa position d'État riverain de l'océan Arctique par l'entremise du Groenland et des iles Féroé, dont il défend les intérêts, explique qu'il entretienne une telle vision. Il convient aussi de replacer cette stratégie dans le contexte géopolitique de son époque d'adoption. La suspicion qui ressort de la position du Danemark à l'égard de l'UE intervient après ses nombreuses maladresses précédemment évoquées. Il n'est donc pas surprenant que le Danemark ait voulu se démarquer de l'UE à ce moment-là. Sa prochaine stratégie pourrait être marquée par plus de souplesse.

Comme nous venons de le voir, les États membres arctiques soutiennent à des degrés différents l'action de l'UE en Arctique, allant d'un soutien d'une forte intensité de la Finlande à celui beaucoup plus relatif du Danemark. Mais globalement les objectifs des stratégies arctiques des États membres de l'UE ne contredisent pas les objectifs de la politique arctique de l'Union. Ainsi, une étude du Parlement européen sur l'action régionale de l'UE en Arctique convient que *« la communication porte sur l'environnement et le changement climatique, le développement durable et la coopération internationale pacifique, avec un soutien global pour la recherche scientifique. Cela coïncide avec la plupart des priorités des États membres de l'Arctique de l'UE, le Danemark, la Finlande et la Suède[1629]. »*

[1625] Kingdom of Denmark strategy 2011-2020 – Denmark, Greenland and the Faroe Islands, 2011, 59 p.
[1626] *Ibid.*, p. 52.
[1627] *Ibid.*
[1628] *Ibid.*
[1629] Étude de la direction générale pour les politiques extérieures du Parlement européen, Gerald Stang (aut.), *EU Arctic policy in regional context*, PE 578.017, juil. 2016, 40 p., spéc. p. 2.

À l'instar des États membres arctiques, certains États membres non arctiques ont également adopté des documents politiques relatifs à cette région.

2. La position des États membres non arctiques

Sept États membres non arctiques ont adopté un cadre politique relatif à cette région. Il ne sera ici envisagé que les cadres des deux États les plus influents, à savoir la France **(a)** et l'Allemagne **(b)**. Nous avons choisi de ne pas inclure le Royaume-Uni en raison de son choix récent de se retirer de l'UE[1630].

a. La feuille de route sur l'Arctique de la France

La France a adopté en 2016 une feuille de route sur l'Arctique, structurée autour de sept priorités auxquelles répondent des recommandations censées guider ses actions[1631]. L'une de ces sept priorités est intitulée *« l'UE et la zone arctique[1632] ».* La structure générale de cette priorité se distingue des autres, la partie « recommandation » y est remplacée par une partie *« coordination avec l'UE. »* Alors qu'on s'attendrait à ce qu'y soit énoncés les moyens conçus pour articuler les actions envisagées par la France avec celles de l'UE, il n'en est rien. La coordination prend seulement la forme d'une non-contradiction et d'un soutien politique sur des questions qui n'appellent pas d'action particulière ou pour lesquelles la France n'a pas compétence. Elle soutient par exemple l'action de l'UE en matière de négociation d'un accord de pêche pour l'Arctique central[1633] ou le renforcement de la dimension arctique de la dimension septentrionale[1634]. Les

[1630] Le Royaume-Uni a adopté en 2013 une première politique relative à l'Arctique. Il n'aborde l'action de l'UE en Arctique que sous l'angle des programmes ou des actions auxquels il prend part. À aucun moment, il ne s'exprime sur l'initiative arctique de l'UE. Autrement dit, le Royaume-Uni n'affiche dans cette politique aucun soutien particulier à l'UE. V° UK policy towards the Arctic, Adapting to change, Polar regions department, Foreign and Commonwealth office, 2013, 40 p. En 2018, cet État a mis à jour sa politique arctique. Il envisage cette fois-ci les répercussions de sa sortie de l'UE sur son action en Arctique. Cette politique lui permet de réaffirmer « son intention de rester un acteur important des affaires relatives à l'Arctique » en dépit de sa sortie de l'UE. V° UK policy towards the Arctic, Beyond the ice, Polar regions department, Foreign and Commonwealth office, 2018, 21 p., spéc. p. 5.

[1631] Ces sept priorités sont les suivantes : Recherche et coopération scientifique, Opportunités et coopération économiques, Enjeux de défense et de sécurité, Protection de l'environnement marin arctique, Présence française dans les enceintes internationales traitant de l'Arctique, L'Union européenne et la zone arctique, Intérêts nationaux et intérêt général dans la zone arctique, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Le grand défi de l'Arctique : Feuille de route nationale sur l'Arctique, France, juin 2016, 68 p., spéc. p.13.

[1632] *Ibid.*, Priorité n°6, p. 53s.

[1633] *Ibid.*, p. 58.

propositions de la France relative à sa coordination avec l'UE sont vagues et véhiculent l'impression d'un faible engagement en la matière. Une coordination plus consistante intervient au travers des autres priorités. Par exemple, la priorité relative à la recherche et coopération scientifique dans la zone arctique recommande de : *« développer la dimension européenne […] de la recherche scientifique française sur l'Arctique, dans le cadre du programme de recherche et d'innovation de l'Union européenne (Horizon 2020), et au niveau institutionnel, au sein du Bureau polaire européen (EPB) et à travers ses initiatives (par exemple, le projet EU-PolarNet)*[1635]*. »*

L'objectif de protection de l'environnement marin arctique recommande aussi d' *« appuyer dans le cadre de la politique commune de pêche toute initiative visant à établir un cadre de gestion durable des pêches dans les eaux arctiques*[1636] *»* et de *« suivre attentivement en lien avec l'Union européenne le projet de gestion durable des pêches de l'Arctique porté par les cinq États côtiers et assurer la cohérence de ce projet avec les travaux de la CPANE en matière de protection des écosystèmes marins*[1637]*. »*

En définitive, la feuille de route sur l'Arctique de la France s'adresse à la zone géographique de l'Arctique circumpolaire. Les thèmes abordés dans la feuille de route correspondent davantage à ceux qui appartiennent à la sphère maritime et externe de la politique arctique de l'UE. La position qu'adopte la France est somme toute relativement proche de celle de l'UE[1638].

b. Les lignes directrices de la politique arctique de l'Allemagne

Quelques années avant la France, l'Allemagne avait adopté des lignes directrices de la politique arctique[1639]. Tout comme la France, l'Allemagne soutient l'activation du statut d'observateur de l'UE et elle consacre un paragraphe entier à la démonstration de la légitimité de l'UE en tant qu'acteur de l'Arctique[1640]. La conception de ces lignes directrices diffère de la feuille de route française. Contrairement au document français dans lequel on peut identifier les priorités, les objectifs, les recommandations en vue d'entreprendre certaines actions, le document allemand

---

[1634] *Ibid.*
[1635] *Ibid.*, p. 22.
[1636] *Ibid.*, p. 43.
[1637] *Ibid.*
[1638] V° égal. C. Pelaudeix, T. Rodon, *The European Union Arctic policy and national interests of France and Germany : Internal and External policy coherence at stake ?,* The Northern Review, n°37, Automne 2013, p. 57-83.
[1639] Guidelines of the german Arctic policy – Assume responsability, size opportunities, Federal Foreign Office, Sept. 2013, 22 p.
[1640] *Ibid.*, p. 17.

est construit autour d'une succession de thèmes et de la position de l'Allemagne les concernant. En définitive, l'Allemagne a dépouillé son document de toutes les marques caractéristiques d'une stratégie. Elle privilégie une *« approche discrète »* des questions arctiques[1641].

Les titres de ces cadres nationaux relatifs à l'Arctique nous renseignent sur l'importance de leur position stratégique en Arctique. Si les États arctiques n'hésitent pas à parler de « stratégie », les États membres non arctiques se montrent beaucoup plus prudents dans leur qualification et évitent à la fois les termes de « stratégie » et de « politique ». Comme nous l'avons vu, cette terminologie n'est pas sans importance sur le plan politique. Une stratégie est perçue comme un outil aux fortes répercussions opérationnelles qui témoigne d'un fort engagement. Contrairement à ses homologues arctiques, le Danemark adopte une stratégie « pour l'Arctique » et non pas « pour la région arctique », zone plus vaste pouvant viser à la fois l'Arctique circumpolaire et l'Arctique européen. Cet intitulé lui permet d'affirmer son statut d'État riverain de l'océan Arctique et sa position privilégiée dans la gouvernance arctique. Hormis les différences sus-évoquées entre les cadres nationaux des États membres arctiques et non arctiques, les priorités qu'ils affichent sont globalement en adéquation avec celles de l'UE. Cela tiendrait en partie à l'expression très globale et parfois vague de leurs objectifs[1642]. Néanmoins, ils soutiennent à l'unanimité et avec la même intensité les priorités liées à l'environnement et au soutien du secteur de la technologie et des innovations[1643]. Nous venons d'explorer l'intérêt porté à l'Arctique par les États membres au travers de leurs cadres d'action nationaux. Mais leur influence se déploie également au niveau de l'UE par le biais du Conseil de l'UE. Il convient maintenant d'aborder la cohérence de l'initiative arctique sous l'angle de la cohérence institutionnelle.

C. Une cohérence institutionnelle partielle

La cohérence institutionnelle horizontale est consacrée par l'obligation de coopération loyale qui pèse sur les institutions. D'après l'article 13§2 TUE, *« chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures,*

[1641] C. Pelaudeix, T. Rodon, *The European Union Arctic policy and national interests of France and Germany : Internal and External policy coherence at stake ?,* The Northern Review, *op. cit.*, p. 59.
[1642] A. Stepien, *Internal contradictions and external anxieties : one's coherent Arctic policy for the European Union ?,* The yearbook of polar law, déc. 2015, vol.7, Issue 1, p. 249-289, spéc. p. 277.
[1643] À ce propos, une étude de Vincent-Gregor Schulze commissionnée par le centre arctique allemand qui évalue et compare les priorités de l'ensemble des membres et observateur du Conseil de l'Arctique, V-G Schulze, *Arctic strategies round-up 2017*, oct. 2017, 14 p., http://www.arctic-office.de/en/in-focus/arctic-strategies-round-up/ (consulté le 28 août 2019).

conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale. » **(1)** L'exigence de coopération entre les institutions existe aussi pour l'action extérieure de l'UE. Ainsi, le Conseil et la Commission, assistés par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité assurent *« la cohérence les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques »* et coopèrent à cet effet[1644] **(2).**

1. La coordination inter-institutionnelle

Au premier chef, la cohérence horizontale exige des institutions qu'elles coordonnent leurs actions. Initialement, l'élaboration de l'initiative arctique fut confiée à la DG RELEX et à la DG MARE. Avec l'adoption du Traité de Lisbonne, des changements furent opérés. La DG RELEX fusionna au sein du Service européen pour l'action extérieure et un groupe de travail inter-service consacré à l'Arctique fut mandaté pour travailler sous la houlette du nouveau service. Dans sa résolution du 20 janvier 2011, le Parlement européen appelait déjà à la création d'une telle *« structure permanente veillant à assurer une approche cohérente, coordonnée et intégrée des politiques relatives aux domaines-clés concernant l'Arctique* [1645]*».*

Ainsi, dès la seconde communication conjointe de 2012, le travail d'élaboration d'une politique arctique pour l'UE fut partagé entre le SEAE, réputé détenir *« 51% des parts »* de la politique[1646], et la DG MARE qui coordonne l'activité sur les questions arctiques des différentes DG impliquées[1647]. En dépit de l'implication du SEAE, la DG Mare est vue comme *« the EU's Arctic policy intelligence*[1648]*. »* La DG MARE dispose d'une unité spécifiquement dédiée à la gouvernance des océans, au droit de la mer et à la politique Arctique. Cette unité agit dans le cadre de la Direction B, responsable de la gouvernance internationale des océans et de la pêche durable. Elle se distingue en outre par son travail d'organisation des dialogues arctiques avec les populations autochtones, du forum des parties prenantes de l'Arctique européen, et de la Conférence des parties qui suivit. Cela fait d'elle l'interlocuteur privilégié des acteurs locaux visés par la politique. Les

[1644] Article 21§3 TUE.
[1645] Résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le Grand Nord du 20 janv. 2011, *op. cit.*, pt. 56, p. 13.
[1646] A. Raspotnik, *The European Union and its northern frontier – European geopolitics and its Arctic context*, Wolfgang Wessels (dir), Thèse de doctorat, Université de Köln, 2016, 377 p., spéc. p. 216-217.
[1647] C. Pelaudeix, T. Rodon, *The European Union Arctic policy and national interests of France and Germany : Internal and External policy coherence at stake ?,* The Northern Review, *op. cit.*, p. 61.
[1648] A. Raspotnik, *The European Union and its northern frontier – European geopolitics and its Arctic context*, *op. cit.*, p. 216-217.

politologues spécialistes de l'Arctique identifient la Commission comme *« l'entrepreneur principal »* de la politique arctique[1649]. Autrement dit, la Commission est l'acteur institutionnel qui est voué à unifier les différentes actions pour les consolider au sein d'une politique.

Nous avons précédemment évoqué les interactions institutionnelles autour de la politique arctique. Rappelons seulement que le Conseil de l'Union européenne intervient dans sa formation COEST, affaires générales, et que la formation COTRA est aussi impliquée ponctuellement[1650]. Pour sa part, le Parlement traite de l'Arctique au sein de deux commissions thématiques : la Commission pour les affaires étrangères et la Commission environnement, santé publique et sécurité alimentaire. Aucune de ces deux institutions n'a donc de « département » consacré spécifiquement à cette région. Ainsi, *« afin de relever les défis à venir »* dans cette région, la dernière communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante envisage la création au sein du Conseil d'un *« groupe de travail sur les questions arctiques et la coopération nordique »* et la création d'une délégation similaire au Parlement européen[1651]. De telles structures devraient permettre de renforcer la coordination au niveau de l'UE. La Commission européenne et la Haute représentante n'ont pas repris ici la proposition du Parlement européen de créer une unité arctique commune à la DG MARE et au SEAE[1652]. Malgré la création du groupe inter-service, le travail entre ces deux organes resterait encore trop « compartimenté » et la mise en place d'une telle unité permettrait d'y remédier[1653].

Outre la coordination inter-institutionnelle, la mise en place d'une délégation « arctique » aiderait par exemple le Parlement à produire des résolutions plus structurées. Comme nous l'évoquions, plusieurs commissions travaillent en même temps sur les rapports informatifs. Le résultat final est le produit de la mise en commun de plusieurs propositions en un seul texte. Le texte issu de ce compromis est pour le moins déstructuré, voire *« chaotique*[1654] *».* De manière plus générale, des délégations consacrées à l'Arctique dans les trois institutions principales de l'UE aurait pour effet de faciliter les échanges entre les interlocuteurs institutionnels et permettrait de renforcer leur connaissance de l'Arctique.

[1649] N. Wegge, *The EU and the Arctic : European foreign policy in the making, Arctic review on law and politics*, *op. cit.*, p. 22.
[1650] A. Thieffry, *L'Union européenne, un nouvel acteur arctique? - Stratégie, intérêts et défis émergents*, Frédéric Lasserre (dir.), Mémoire de Maîtrise en sciences géographiques, Université de Laval, 2016, 170 p., spéc. p. 32.
[1651] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 19.
[1652] Résolution du Parlement européen sur une politique européenne durable pour le Grand Nord du 20 janv. 2011, *op. cit.*, pt. 56, p. 13, réitéré dans la Résolution du Parlement européen sur une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique du 16 mars 2017, *op. cit.*, pt. 25, p. 11.
[1653] A. Stepien, *Internal contradictions and external anxieties : one's coherent Arctic policy for the European Union?, op. cit.*, p. 274.
[1654] *Ibid.* p. 273.

2. L'unité de la représentation externe de l'Union européenne

La cohérence horizontale de l'action institutionnelle en matière d'Arctique dépasse la seule exigence de coordination, elle implique une cohérence de l'action externe de l'UE par le biais de l'unité de la représentation de l'UE à l'extérieur. Dans la mesure du possible, l'UE doit chercher à s'exprimer d'une seule voix.

On oppose généralement les positions relatives à l'Arctique des institutions européennes. Même si leurs positions tendent depuis 2012 à converger[1655], les positions clivantes du Parlement européen aussi bien en 2008 et de nouveau en 2017 ont été fortement remarquées. Un schéma se dégage avec d'un côté le Parlement européen qui promeut à titre principal l'importance des questions environnementales, de l'autre le Conseil qui cherche la conciliation entre les intérêts divergents des États membres et la Commission européenne qui se situe dans une position intermédiaire[1656]. Les critiques qui blâment cette absence d'unité résultent souvent d'une méconnaissance du système de l'UE[1657]. Les discordances qui existent entre les institutions sont en réalité le reflet de l'organisation institutionnelle européenne telle qu'elle a été pensée par les traités. En particulier, les positions marquées du Parlement européen sont garantes de la démocratie et du débat politique. De cette manière, Adam Stepien remarque la fracture causée par les positions du Parlement européen au sein de la cohérence horizontale de l'initiative arctique, mais tempère leur gravité pour l'équilibre institutionnel en arguant qu'*« à long terme, les pressions exercées par le Parlement européen pourraient faire pencher la balance de la cohérence des politiques internes vers les valeurs environnementales, rappelant ainsi à l'UE son rôle normatif global*[1658]*. »* En définitive, la définition d'une direction politique ambitieuse pour l'initiative arctique de l'UE permettrait de résoudre en grande partie les problèmes de cohérence de l'UE.

Le principe de cohérence est en de nombreux points un principe idéal, presque utopique, un objectif qu'il faut tenter d'atteindre sans jamais y parvenir tout à fait. C'est pourquoi Antonio

[1655] A. Raspotnik, *The European Union and the geopolitics of the Arctic*, *op. cit.*
[1656] A. Osthagen, *The European Union : An Arctic Actor?,* The journal of military and strategic studies, vol. 15, Issue 2, 2013, p. 71-92, spéc. p. 73.
[1657] T. Koivurova, K. Kokko, N. Duyck, N. Sellheim, A. Stepien, *The present and future competence of the European Union in the Arctic*, Polar Record, Vol. 48, Issue 4, 2012, p. 361-371, spéc. p. 367 ; A, Airoldi, *The European Union and the Arctic – Main developments july 2008 - july 2010,* Nordem, 2010, 67 p., spéc. p. 20. ; A. Thieffry, *op. cit.*
[1658] A. Stepien, *Internal contradictions and external anxieties : one's coherent Arctic policy for the European Union ?*, *op. cit.*, p. 273.

Missiroli préfère parler d'une politique *« plus ou moins cohérente*[1659] *».* L'approche intégrée de l'initiative arctique est un processus inabouti qui reste en cours d'élaboration. Comme nous l'avons relevé, il ressort de cette initiative un nombre certain d'éléments favorisant la cohérence. Toutefois, elle peine à développer de véritables synergies entre ses actions et surtout à formuler une direction politique qui soit claire. À ce titre, il est éloquent que le Conseil n'utilise à aucun endroit l'adjectif « intégré » pour qualifier cette initiative. Et de son côté, le Parlement européen appelle à plus de cohérence. Notre évaluation de la politique arctique de l'UE embrasse cette même approche. Ainsi, pour revenir à la question qui nous occupait initialement, à savoir si l'initiative arctique pouvait répondre à la qualification de « politique », on propose une réponse en demi-teinte. L'absence notée d'une direction politique claire nous amène à conclure que la dénommée « politique » arctique intégrée n'incarne pas tout à fait son rôle de politique. Elle en a certains traits, mais elle pèche par son manque de puissance d'évocation.

[1659] A. Missiroli, *Introduction*, in A. Missiroli (éd.), *Coherence for European Foreign Policy : Debates, Cases, Assessments, op. cit.* p. 4.

CHAPITRE 2 UNE POLITIQUE EN QUETE D'INSPIRATION

Dans le chapitre précédent, nous nous interrogions sur le qualificatif de « politique » de l'initiative de l'UE pour l'Arctique en le confrontant à la notion de « stratégie ». Il en ressortit que bien qu'inachevée et imparfaite, l'initiative arctique répondait davantage au qualificatif de « politique. » La Commission et la Haute représentante envisagent, dans leur dernière communication conjointe de 2016 sur une politique arctique intégrée de l'UE, certaines pistes pour appuyer et compléter son dispositif politique[1660]. En cela, la mise en place d'un forum des parties prenantes de l'Arctique européen, suivi d'une conférence réunissant annuellement ces mêmes parties prenantes, amorce le développement d'une dimension plus stratégique de son action dans cet espace, sans qu'on puisse encore parler de l'existence d'un véritable cadre stratégique.

De manière prospective, nous allons examiner les pistes que l'UE n'a pas encore explorées. Deux pistes principales peuvent être envisagées : la première qui consiste à compléter le dispositif politique actuel à l'aide d'instruments existants dans la *« boite à outils »* de l'Union européenne afin de doter la politique arctique intégrée d'un cadre stratégique, la seconde qui implique de procéder en amont à une révision du cadre politique auquel répondrait un cadre stratégique. Ce cadre stratégique pourrait s'inspirer des options envisagées par la première piste. La logique de cette démarche repose sur la dynamique à l'origine de tout processus création **(section 2),** elle repose au départ sur un processus d'inspiration **(section 1).**

[1660] Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Une politique arctique intégrée de l'Union européenne, JOIN (2016) 21, 27 avr. 2016, 19 p.

SECTION 1. DU PROCESSUS D'INSPIRATION

Le processus d'inspiration implique d'explorer les instruments dont l'Union européenne se sert actuellement pour articuler ses actions et coopérer au niveau régional. Le but étant de doter le cadre politique de l'action de l'Union en Arctique d'un cadre stratégique, il convient d'évaluer la pertinence d'une transposition des instruments existants à l'action qui nous intéresse **(§2)**. Or, il est impossible d'explorer cette piste avant d'avoir clarifié la nature de la politique arctique de l'Union européenne. Alors même que cette initiative répond davantage à la qualification de politique, elle est désignée ici comme stratégie de bassin maritime, là comme stratégie de coopération régionale. La confusion entretenue par une telle classification réclame des éclaircissements **(§1)**.

§ 1 L'AMBIGUÏTE DE LA CLASSIFICATION DE LA POLITIQUE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

Actuellement, la politique arctique de l'Union européenne est envisagée par l'UE à la fois comme une stratégie de bassin maritime **(A)** et comme une stratégie de coopération régionale **(B).**

A. La politique arctique de l'Union européenne comme stratégie de bassin maritime

Dès son livre bleu sur une politique maritime intégrée (PMI) pour l'Union européenne de 2007, la Commission européenne envisage de présenter un rapport sur la région arctique[1661]. En 2012, l'Arctique est cité dans une autre communication de la Commission relative la dimension internationale de la PMI, comme bénéficiaire d'une approche régionale par bassin maritime[1662]. Ces approches régionales par bassin maritime sont mises en œuvre par des stratégies de bassin maritime

[1661] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, COM (2007) 575 du 10 oct. 2007, 17 p., spéc. p. 16.

[1662] Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et sociale européen, au Comité des régions, Développer la dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'Union européenne, COM (2009) 536, 15 oct. 2009, 32 p., spéc. p. 14.

qui font l'objet d'une définition légale par l'Union européenne. Seulement, l'Union européenne continue d'entretenir une certaine ambiguïté en classant dans cette catégorie des initiatives disparates. Il faut donc revenir plus en détail sur la définition des stratégies de bassin maritime **(1)** avant d'évaluer la pertinence du rattachement de la politique arctique de l'Union européenne à cette catégorie **(2)**.

1. Une définition restrictive des stratégies de bassin maritime

Cette approche par bassin maritime est évoquée pour la première fois en 2009 dans un rapport d'avancement de la politique maritime intégrée de l'Union[1663]. Dans son bilan des instruments sollicités pour la mise en œuvre de la PMI, la Commission évoque l'adoption d'une approche régionale par bassin maritime européen. Elle justifie sa démarche par la nécessité de prendre en compte la diversité économique, écologique, climatique, politique, humaine, géographique ou historique des bassins maritimes dans l'UE[1664]. Alors que les grands principes et objectifs de la PMI sont communs à tous les bassins, leur diversité implique d'élaborer des stratégies plus *« ciblées »* et d'adopter des *« mesures spécifiques »* en fonction des particularités régionales précitées[1665]. Dès lors, les bassins maritimes doivent être considérés comme *« unique »* et *« faire l'objet d'une attention particulière lorsqu'il s'agit de trouver un équilibre durable entre ses différentes utilisations*[1666]*. »* On dénombre dans l'UE huit de ces bassins maritimes : la mer Baltique, la mer Noire, la mer Méditerranée, la mer du Nord, l'océan Atlantique, la mer Adriatique et Ionienne, les régions ultrapériphériques et l'océan Arctique[1667].

La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », pilier environnemental de la PMI, établit pour sa part un zonage reposant sur différentes « régions marines[1668]. » Cette stratégie est fondée sur une approche écosystémique des mers européennes qui garantit le respect de leurs spécificités environnementales. À l'exception de l'océan Arctique, tous les bassins maritimes sont également désignés par la directive-cadre comme des régions, ou des sous-régions, marines. Il faut

[1663] Rapport de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Rapport sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de L'UE, COM (2009) 540, 15 oct. 2009, 14 p., spéc. p. 10.
[1664] *Ibid.*
[1665] *Ibid.*
[1666] *Ibid.*
[1667] https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins (consulté le 17 oct. 2019).
[1668] Directive (CE) n° 2008/56 du Parlement Européen et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin) du 17 juin 2008, JOCE L 164 du 25 juin 2008, p. 19–40.

donc bien distinguer les régions marines, des régions maritimes, aussi appelées bassins maritimes. La région marine découle d'une approche environnementale des mers alors que la région maritime/bassin maritime repose sur une approche régionale.

Partant d'une approche régionale, il n'est pas surprenant que la stratégie de bassin maritime soit légalement reconnue et définie par le règlement (UE) n°1303/2013 relatif aux fonds structurels d'investissement européens[1669]. D'après le règlement, la stratégie maritime de bassin est : *« un cadre structuré de coopération relatif à une zone géographique donnée, élaboré par les institutions de l'Union, les États membres, leurs régions et, le cas échéant, les pays tiers partageant un bassin maritime. Ces stratégies doivent permettre de traiter de manière intégrée toutes les questions liées au secteur maritime et coordonner les différents acteurs et leurs actions »*[1670].

En dépit d'une définition légale commune, les stratégies de bassin maritime n'en sont pas pour autant homogénéisées. Pour les distinguer, on a choisi de les classer en deux catégories : les stratégies de bassin maritime et les stratégies maritimes de bassin. Les stratégies maritimes de bassin, véritables instruments de la PMI, évoluent de manière autonome à l'instar de la stratégie pour la région Atlantique[1671]. Tandis que les stratégies de bassin maritime sont par essence plus larges. Ces dernières ont soit été absorbées dans des stratégies macro-régionales dont la stratégie maritime n'est qu'une composante, comme la stratégie pour les mers Adriatique et ionienne[1672], soit dans des politiques de coopération régionale multilatérale, comme la stratégie maritime pour le bassin méditerranéen[1673] ou la synergie pour la mer noire[1674].

Les stratégies en tant qu'instrument autonome de la PMI, ou comme composante d'une stratégie plus vaste, partagent certains traits communs, en particulier au niveau de leur élaboration. Ainsi, la procédure d'élaboration de ces stratégies débute par l'adoption d'une communication par la Commission qui vient fixer les grands traits de la stratégie maritime : ses objectifs, les actions

[1669] Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 17 déc. 2013, JOUE L 347 du 20 déc. 2013, p. 320-469.
[1670] *Ibid.*, article 2.
[1671] Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, Définir une stratégie maritime pour la région Atlantique, COM (2011) 782, 21 nov. 2011, 13 p.
[1672] Communication de la Commission européen au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, COM (2014) 357, 17 juin 2014, 15 p.
[1673] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée, COM (2009) 466, 11 sept. 2009, 13 p.
[1674] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport sur la première année de mise en œuvre de la synergie pour la mer noire, COM (2008) 391, 19 juin 2008, 10 p.

envisagées, les parties concernées et les modes de financement. La stratégie est approuvée par le Conseil puis un plan d'action est élaboré sur la base d'une consultation des parties prenantes[1675]. On se concentrera ici sur la seule stratégie maritime de bassin comme instrument autonome de la PMI. Les stratégies de bassin maritime qui sont rattachées à des stratégies plus vastes feront l'objet d'un développement distinct.

Pour l'heure, la stratégie pour le bassin atlantique est, à proprement parler, l'unique stratégie maritime de bassin. En 2011, la Commission a défini la stratégie maritime pour l'Atlantique qui s'organise autour d'objectifs voués à guider les futures actions entreprises dans cette zone[1676]. Cinq objectifs y sont développés : la mise en œuvre de l'approche écosystémique, la réduction de l'empreinte carbonique de l'Europe, l'exploitation durable des ressources naturelles des fonds marins de l'Atlantique, répondre aux menaces et aux situations d'urgence, croissance ouverte à tous. Pour y parvenir, un plan d'action devait être élaboré et pour cela une plateforme de coopération, le forum atlantique, fut mise sur pied l'année suivante.

Les caractéristiques du forum furent définies au préalable dans un document de la Commission. Ce document précisait la vision du forum, son objet, ses acteurs clés, son calendrier, et ses ressources[1677]. L'objet du forum était d'*« identifier les actions prioritaires et projets à être proposés pour un financement futur et qui contribueraient à la création d'emplois et d'une croissance durables dans la région atlantique, grâce à la participation des États membres atlantiques, des autorités locales et autres parties intéressées*[1678]*. »* Structurellement, le forum fut dirigé par la Commission européenne, plus précisément par la DG MARE en collaboration avec la DG REGIO. Son fonctionnement fut confié à un comité directeur responsable de la direction politique ainsi qu'à un comité de pilotage qui assumait la partie opérationnelle du forum. Chacun de ces deux comités était composé de représentants de haut niveau des institutions de l'UE (Commission, Parlement, Comité des régions, Comité économique et social) et des États membres de l'Atlantique : Espagne, France, Irlande, Portugal et Royaume-Uni. En plus de ces membres, le comité de pilotage accueillait un représentant des autorités locales et certains acteurs influents ont

[1675] Dans l'hypothèse d'une stratégie incluse dans une coopération régionale, les parties sont susceptibles de devoir obtenir également l'accord de cette structure.
[1676] Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, Définir une stratégie maritime pour la région Atlantique, COM (2011) 782, 21 nov. 2011, p. 13.
[1677] Commission européenne, Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, Forum Atlantique, Vision paper, 9 p.
[1678] *Ibid.* p. 2.

pu se voir gratifiés du statut d'observateur. Le Parlement européen a par ailleurs débloqué une aide financière particulière pour contribuer au fonctionnement du forum[1679].

Le forum s'est déplacé dans chaque État partie à la stratégie, afin de recueillir les avis des autorités gouvernementales et régionales sur les priorités et les projets potentiels à insérer dans le plan d'action. Peu après, une consultation du public fut mise en ligne. Sur la base de ces avis, des ateliers rassemblant les parties prenantes ont été organisés en marge du forum[1680]. Il s'est par exemple tenu à Brest les 29 et 30 octobre 2012 un évènement sur le thème de *« l'innovation, les sciences et technologies marines au service d'une économie décarbonée*[1681]*. »* Malgré ces procédés consultatifs, l'élaboration du plan d'action de la stratégie restait menée par les institutions européennes et en particulier par la Commission qui rédigea le plan d'action.

Le plan d'action fut finalement proposé par la Commission en mars 2013 pour être mis en œuvre jusqu'en 2020[1682]. Ce document se donnait comme objectif principal de relever les défis posés par la stratégie maritime pour l'Atlantique notamment en revitalisant l'économie maritime des États de l'Atlantique. En cela, elle s'inscrit dans le cadre plus vaste de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive[1683]. Pour *« faire progresser « l'économie bleue » dans la région Atlantique*[1684] *»*, le plan d'action vient fixer *« les priorités en matière de recherche et d'investissements*[1685]*. »* Ses domaines prioritaires sont au nombre de quatre : encourager l'esprit d'entreprise et l'innovation ; protéger, sécuriser et améliorer l'environnement côtier et marin ; améliorer l'accessibilité et la connectivité ; créer un modèle de développement régional durable et propice à l'intégration sociale. Pour mettre en œuvre ces priorités, des modalités de financement doivent être planifiées dans le cadre des différents fonds d'aides européens comme les fonds ESI[1686], Life +[1687], Horizon 2020,[1688] car aucune aide financière nouvelle ne sera

[1679] *Ibid.*, p. 2-4.
[1680] *Ibid.*, p. 4.
[1681] Second forum Atlantique, L'innovation au service d'une économie maritime décarbonée, 29-30 octobre 2012, Brest, France, https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/practical_info_fr.pdf.
[1682] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions, Plan d'action pour une stratégie maritime dans la région atlantique - Pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2013) 279, 13 mai 2013, 14 p.
[1683] COM (2010) 553 de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, La contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», 6 oct. 2010, 17 p.
[1684] COM (2013) 279, *op. cit.*, p. 2.
[1685] *Ibid.*
[1686] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*
[1687] Règlement (UE) n°1293/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n°614/2007 du 11 déc. 2013, JOUE L 347 du 20 déc. 2013, p. 185-208.

débloquée[1689]. Au titre des fonds ESI, des accords de partenariat sont négociés entre l'UE et les États afin de tenir compte de la stratégie atlantique et de son plan d'action[1690].

La gestion du plan d'action est confiée depuis août 2014 à un cabinet privé de communication basé à Bruxelles[1691]. Il forme, avec l'aide de cinq *« point focal »,* ou point de contact, issus des États partie, *« l'équipe de soutien au plan d'action atlantique »*[1692]. Le cabinet privé est responsable de la direction et de la coordination des cinq « hubs nationaux », mais il est lui-même chapeauté par la DG MARE à qui il rapporte régulièrement ses activités. Sa mission consiste à *« favoriser la coopération avec les parties prenantes*[1693] *».* Plus précisément, il transmet les dernières informations disponibles sur l'ensemble des activités en lien avec le plan d'action et fournit une plateforme de rencontre pour les professionnels afin qu'ils montent ensemble des projets grâce à un site internet prévu à cet effet. Les points de contact nationaux servent pour leur part de relais auprès des parties prenantes au niveau national, régional et local afin de recueillir des informations, promouvoir la coopération entre les parties prenantes et renseigner ainsi qu'aider les parties prenantes souhaitant conduire des projets en lien avec le plan d'action[1694]. Autrement dit, la plateforme fonctionne comme un facilitateur de projets, mais la sélection de ces projets revient aux autorités responsables des différents financements. Par ailleurs, l'équipe de soutien organise chaque année la réunion d'une conférence des parties prenantes[1695].

2. Le rattachement éventuel de la politique arctique de l'Union européenne à cette catégorie

Rappelons qu'un amalgame est entretenu entre l'existence de bassin maritime faisant l'objet d'une stratégie spécifiquement maritime, et les bassins maritimes faisant l'objet d'une stratégie plus vaste, dans laquelle le maritime n'est qu'un domaine parmi d'autres. Il s'agit donc ici de comparer ces deux instruments en s'appuyant sur l'exemple de la stratégie maritime pour l'Atlantique, seul modèle de stratégie maritime de bassin.

[1688] Règlement (UE) n°1291/2013 du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) et abrogeant la décision (CE) n°982/2006 du 11 déc. 2013, JOUE L 347 du 20 déc. 2013, p. 104-173.
[1689] COM (2013) 279, *op. cit.*, p. 9-10.
[1690] *Ibid.*
[1691] https://atlanticstrategy.eu/en/content/assistance-mechanism-atlantic-action-plan (consulté le 17 oct. 2019).
[1692] COM (2013) 279, *op. cit.*, p. 12.
[1693] https://atlanticstrategy.eu/fr/content/l%E2%80%99%C3%A9quipe-d%E2%80%99assistance (consulté le 17 oct. 2019).
[1694] *Ibid.*
[1695] *Ibid.*

À première vue, plusieurs différences fondamentales permettent de distinguer la politique arctique, de la stratégie maritime. Leur principale différence tient à leurs champs d'application respectifs. Alors que la stratégie maritime pour le bassin Atlantique est un instrument purement maritime, issu de la PMI, la politique arctique traite de domaines appartenant à la fois à la sphère terrestre et à la sphère maritime. Cette seule différence suffit à conclure que la politique arctique n'est pas une stratégie maritime de bassin. Seulement, il nous semble intéressant pour notre analyse de nous arrêter quelques instants sur leurs similarités. En particulier, la reprise par la politique arctique du modèle de plateforme de coopération de la stratégie atlantique : le forum des parties prenantes.

La création d'un forum des parties prenantes de l'Arctique européen est annoncée dans la Communication de 2016 sur la politique intégrée pour l'Arctique de l'UE[1696]. Cette création fut précédée d'une consultation publique organisée fin 2014, et ouverte à tous les citoyens et toutes les organisations, dans le but d'obtenir un aperçu des principales priorités d'investissement et de recherche pour la région[1697]. Le forum fut finalement établi en 2017 afin de renforcer « la collaboration et la coordination entre les différents programmes de financement de l'UE[1698] ».

Ce forum provisoire rassemblait les institutions européennes, les États membres, l'Islande et la Norvège dans le cadre de l'accord sur l'EEE, le Groenland, par le biais de la déclaration commune entre l'UE et cet État, les autorités régionales et locales. Ces participants avaient pour mission de définir *les « principales priorités en matière d'investissement et de recherche ».* Chacune des parties mena ses propres consultations dont les résultats furent résumés dans un rapport[1699]. Les priorités qui ressortent en matière d'investissement sont les suivantes : étendre et améliorer l'infrastructure numérique, développer des liaisons de transport internes et externes, soutenir le développement des entreprises locales, y compris dans la production d'énergie renouvelable, la bio-économie, l'utilisation durable des ressources naturelles, et le tourisme durable. En matière de recherche, les priorités sont de soutenir la recherche sur le changement climatique, son atténuation et son adaptation ainsi que d'appuyer les possibilités de développement qui ne nuisent pas à l'environnement, et qui renforcent la résilience au changement climatique.

[1696] JOIN (2016) 21, *op. cit.*, p. 12.

[1697] Voir la consultation sur la rationalisation du financement de l'UE dans l'Arctique européen, 1er sept. 2014 – 2 sept. 2014, http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/arctic-eu-funding/index_en.htm et Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, Section Atlantique, outermost regions et de l'Arctique, Results of the public consultation on streamlining EU funding in the European Arctic, 15 p.

[1698] Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, Summary report of the Arctic stakeholder forum consultation to identify key investment priorities in the Arctic and ways to better streamline future EU funding programmes for the region, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2017, 101 p.

[1699] *Ibid.*

Des pistes sont également proposées en vue de réformer les mécanismes de coopération territoriale européenne comme : l'amélioration de l'information sur les possibilités de financement et l'assistance aux candidats, la simplification des procédures administratives et l'harmonisation des réglementations entre les sources de financement, le renforcement de la coordination entre les programmes et entre les initiatives et sources de financement nationales et internationales, l'ouverture aux approches multidisciplinaires, intersectorielles et internationales, l'implication des communautés locales dans la planification des programmes[1700]. En dépit de ces propositions, le rapport du forum ne prend pas la forme d'un plan d'action. Aucune action concrète, reliée à des instruments précis, selon un calendrier prévisionnel, et soutenue par des organes de gestion n'est à ce stade proposée.

Ce rapport n'était cependant pas voué à rester lettre morte. Le Commissaire Vella, pour les affaires maritimes et la pêche, fut chargé d'analyser la manière dont les suggestions du rapport pourraient être prises en compte lors l'établissement du cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2021-2027[1701]. La remise du rapport a signé la dissolution du forum, mais la collaboration s'est poursuivie au sein d'une conférence annuelle des parties prenantes de l'Arctique. Cette conférence s'est réunie pour la première fois le 17 septembre 2018 *« dans le but de renforcer la collaboration et la mise en réseau entre les parties prenantes de façon à améliorer le renforcement des capacités, l'élaboration de projets internationaux et l'information sur les sources de financement*[1702]*. »* Un rapport assez court marque la conclusion de la conférence[1703]. On y apprend que cette dernière fut organisée autour de cinq sessions qui reprennent en substance les priorités dégagées par le rapport du forum des parties[1704]. Il est trop tôt pour savoir ce qu'il ressortira à l'avenir de telles conférences. Si l'on compare le forum à la conférence des parties prenantes de l'Arctique européen, on relève qu'au moins trois choses les distinguent. Tout d'abord, la conférence revêt une forme plus directe de participation des parties prenantes et un grand nombre de participants, 120 parties, furent réunis lors de cette première édition de la conférence[1705]. Elles ont eu l'occasion de s'y exprimer

[1700] *Ibid.*
[1701] https://eeas.europa.eu/arctic-policy/eu-arctic-policy/38565/arctic-stakeholder-forum_en. (consulté le 17 oct. 2019).
[1702] JOIN (2016) 21, *op. cit.*
[1703] Rapport de la première Conférence des parties prenantes de l'Arctique de l'Union européenne – Knowing, developing and connecting the Arctic and the annual Arctic indigenous people dialogue, Commission européenne, Bruxelles, 17 septembre 2018, 4 p.
[1704] Les sessions de la Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen étaient les suivantes : Tirer parti d'investissements durables et innovants dans l'Arctique ; Dialogue avec les peuples autochtones de l'Arctique: Développement durable de la région d'un point de vue autochtone ; Connectivité arctique pour les foyers, les communautés et les utilisateurs ; Coopération territoriale transfrontalière dans l'Arctique ; la science en Arctique, apport de la première Conférence des parties prenantes de l'Arctique de l'Union européenne – Knowing, developing and connecting the Arctic and the annual Arctic indigenous people dialogue, *op. cit.*
[1705] La Conférence des parties prenantes accueillait au même moment le dialogue annuel des populations autochtones de

directement, et non par le seul intermédiaire d'une consultation écrite menée par les autorités étatiques, comme cela fut le cas lors du forum. De plus, le forum a produit un document de synthèse des différentes propositions devant être utilisé pour guider l'action européenne dans le futur[1706]. Enfin, le forum s'est réuni plusieurs fois en un laps de temps très court alors que la conférence fonctionne sur une base annuelle.

Même si l'on retrouve certaines similarités entre les plateformes de coopération pour l'Arctique européen et pour l'Atlantique, ces dernières présentent des différences notables. Tout d'abord, au niveau des parties prenantes, contrairement au forum, puis à la conférence pour l'Arctique européen, la plateforme de la stratégie atlantique ne compte aucun État tiers parmi ses membres[1707]. Ensuite, contrairement à la stratégie pour l'Atlantique, la Commission n'a élaboré aucun plan d'action à la suite du forum des parties prenantes de l'Arctique européen. Les réunions de la conférence des parties n'envisagent pas plus cette option pour le moment. De fait, la politique arctique n'a pas la même force opérationnelle que la stratégie pour l'Atlantique. Enfin, il semblerait qu'il y ait eu un investissement plus important de la part de toutes les parties lorsqu'il s'agissait de mettre en œuvre la stratégie pour l'Atlantique. L'ampleur de cet investissement transparait dans le nombre de réunions, et dans les efforts de communication menés dans chaque État partie à la stratégie pour l'Atlantique afin de la faire connaître et de voir émerger une plus grande coopération. Il n'est par exemple pas anodin que l'Islande se soit abstenue de toute consultation en vue de la préparation du rapport pour le forum arctique[1708].

Nous pouvons donc conclure que la politique arctique de l'UE ne satisfait pas les critères constitutifs d'une stratégie maritime de bassin. Toutefois, elle utilise des mécanismes de coopération, comme le forum des parties prenantes, qui s'inspirent de ce qui a été mis en œuvre pour la stratégie pour le bassin Atlantique.

---

l'Arctique, *Ibid.*, p. 1.

[1706] *Ibid.*

[1707] Toujours est-il qu'une coopération internationale est active entre les membres de la stratégie et certains États tiers notamment en matière de recherche scientifique.

[1708] Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, Summary report of the Arctic stakeholder forum consultation to identify key investment priorities in the Arctic and ways to better streamline future EU funding programmes for the region, *op. cit.*, p. 6.

B. La politique arctique de l'Union européenne comme politique de coopération régionale

Les politiques régionales de l'Union européenne furent conçues pour favoriser la coopération de l'UE avec ses voisins. Pour éviter toute confusion avec la politique régionale de cohésion, nous parlerons de politique de coopération régionale. Il existe 10 politiques de coopération régionale. Sont exclus de la comparaison, le dialogue facilité par l'UE en vue de la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina et le processus de paix au Proche-Orient, car ils relèvent d'une logique particulière, celle du dialogue en vue du rétablissement de la paix. L'espace économique européen est aussi exclu, car il n'est pas représentatif des autres initiatives de coopération régionales en raison de l'ampleur de son rapprochement avec l'UE. La nature principalement bilatérale de la politique européenne de voisinage la différencie des autres initiatives qui ont un fonctionnement multilatéral[1709]. Reste la synergie pour la mer Noire[1710], l'Union pour la Méditerranée[1711], le partenariat oriental[1712] et la dimension septentrionale[1713].

Malgré leurs différences, le dénominateur commun à toutes ces politiques est qu'elles ont pour objectif de développer la coopération entre l'UE et les États de la région visée. Bien qu'émanant de l'initiative européenne, les politiques de coopérations régionales sont élaborées en commun avec les États tiers de la région. Leurs objectifs, structures et leur fonctionnement sont déterminés au sein d'une déclaration commune entre l'UE et ses partenaires. Une certaine architecture organique existe, même si elle n'est pas consolidée au sein d'organes permanents. Il arrive qu'un secrétariat permanent soit créé pour offrir une plus grande continuité dans la gestion des tâches. Ensuite, les différents échelons de coopération – échelon politique et échelon opérationnel- se réunissent à un rythme prédéterminé. Au niveau politique, les ministres des

[1709] Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des régions, Réexamen de la politique européenne de voisinage, JOIN (2015) 50, 18 nov. 2015, 25 p.

[1710] Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, Rapport sur la première année de mise en œuvre de la synergie pour la mer noire, SWD (2015) 6, 20 janv. 2015, 6 p. ; Document de travail des services de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, La synergie pour la mer noire : réexamen d'une initiative de coopération régionale, COM (2008) 391, 20 jv. 2015, 27 p.

[1711] Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, COM (2008) 319/4, 20 mai 2008, 14 p.

[1712] Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Partenariat oriental, COM (2008) 823, 3 déc. 2008, 17 p., Document de travail des services de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Eastern Partnership - 20 Deliverables for 2020 Focusing on key priorities and tangible results, SWD (2017) 300, 9 juin 2017, 51 p.

[1713] Communication de la Commission européenne, Une dimension septentrionale pour les politiques de l'UE, COM (1998) 589, 25 nov. 1998, 8 p.

Affaires étrangères se réunissent en général pour fixer les objectifs de la coopération pour une période déterminée, souvent de deux ans. Des réunions de hauts fonctionnaires, ou de ministres à un niveau sectoriel, établissent le programme d'actions. Au niveau opérationnel, des plateformes ou des partenariats sont créés sur la base de thématique particulière, ou sur des questions transversales, en vue de poursuivre un dialogue informel, d'échanger sur les bonnes pratiques, ou de mettre en œuvre des projets concrets[1714].

La politique arctique de l'UE ne met pas en place, à proprement parler, de coopération sur le modèle des autres politiques auxquelles on l'associe. Elle n'a donné naissance à aucune structure de coopération similaire, coopération établie par le truchement d'une déclaration et fruit d'une volonté commune à l'UE et aux États tiers. En cela, le forum ou la conférence des parties prenantes ne ressemblent en rien aux cadres de coopération mis en place par les coopérations régionales de l'UE. Ces enceintes ne furent pas créées sur la base d'une déclaration commune, et contrairement aux coopérations régionales qui sont par nature multisectorielles, le forum et la conférence n'ont été créés que dans le seul but d'optimiser et de coordonner les aides de l'UE en direction de l'Arctique.

§ 2 LES CADRES POTENTIELS POUR UNE ACTION DE DIMENSION STRATEGIQUE

Il s'agit ici d'explorer les éventuels cadres qui viendraient compléter l'actuelle politique arctique de l'UE en organisant une action de dimension stratégique. Les pistes qui seront ci-après suivies s'inspirent d'instruments dont l'UE dispose actuellement dans sa « boite à outils ». La dimension à la fois interne et externe de la politique arctique de l'UE permet d'envisager l'utilisation d'instruments rattachés à la politique extérieure de l'UE et à la politique de cohésion régionale de l'UE. Les instruments les plus susceptibles d'intéresser l'UE et les autres parties prenantes sont : le cadre de coopération offert par les politiques de coopération régionale **(A),** les stratégies macro-régionales **(B),** les groupements européens de coopération territoriale et les stratégies de spécialisation intelligentes **(C).**

[1714] V° F. Celata, R. Coletti (éd.) *Neighbourhood policy and construction of the european external borders*, Springer, 2015, 201 p.

A. Le cadre de coopération des politiques de coopération régionale

Ici deux options doivent être appréhendées, celle d'une mutation de la politique arctique en véritable politique de coopération régionale, et celle de la relance de la dimension septentrionale pour servir au mieux les objectifs de la politique arctique de l'Union.

L'un des principaux dénominateurs communs à toutes les politiques de coopération régionale est la mise en place d'un cadre de coopération multilatérale entre l'UE et les États de la région visée. L'instauration d'un tel cadre est décidée au niveau inter-gouvernemental, et actée dans une déclaration politique émanant de toutes les parties concernées au plus haut niveau. Les acteurs s'accordent ensuite sur l'instrument le plus adéquat pour sa mise en œuvre.

Mais avant d'envisager une telle option, il faut s'accorder sur son champ d'application géographique. La politique arctique de l'UE vise, pour l'heure, aussi bien l'Arctique circumpolaire[1715] que l'Arctique européen[1716]. Pour des raisons politiques, une politique de coopération régionale couvrant simultanément ces deux zones est difficilement envisageable. La position de l'Union européenne dans l'Arctique circumpolaire demeure précaire, notamment en ce qui concerne ses relations avec le Conseil de l'Arctique. Il est donc peu concevable qu'un forum concurrent, chapeauté par l'UE, reçoive le soutien des États arctiques. En cela, l'UE a de faibles chances de devenir un acteur-initiateur d'une coopération multilatérale impliquant la région circumpolaire de l'Arctique.

Envisageons maintenant l'hypothèse d'une politique de coopération régionale qui se limiterait à la sous-région de l'Arctique européen (de l'Oural au Groenland). Concrètement, deux options se posent, la première consisterait à initier une coopération régionale pour l'Arctique européen **(1),** la seconde à réformer la dimension septentrionale **(2)**.

[1715] L'Arctique circumpolaire renvoie à la zone dans laquelle se situe les territoires arctiques des huit États membres du Conseil de l'Arctique. Elle correspond peu ou prou à l'ensemble de leurs territoires situés au-dessus du cercle polaire.
[1716] On se réfère ici à la définition de l'Arctique européen telle qu'envisagée par l'Agence européenne pour l'environnement. L'Arctique européen s'étend du Groenland à l'ouest à l'Oural à l'est. V° Rapport de l'Agence européenne pour l'environnement, The Arctic environment – European perspectives on a changing Arctic, Office des publications de l'Union européenne, n°7/2017, Luxembourg, 2017, 96 p., spéc. p. 15-16.

1. Une nouvelle politique de coopération régionale pour l'Arctique européen

La première option, ici envisagée, consisterait à établir une nouvelle politique de coopération régionale dans l'Arctique européen. Cette politique de coopération régionale pourrait absorber la conférence des parties prenantes de l'Arctique européen, en y ajoutant un échelon inter-gouvernemental. Mais encore une fois, l'intérêt des acteurs concernés pour un tel instrument est incertain.

Le premier obstacle est lié à la préexistence, dans cette zone, d'une coopération régionale d'inspiration européenne, la dimension septentrionale. Cette dernière est une politique commune, établie dans un espace allant *« de l'arctique européen et sub-arctique à la côte sud de la mer baltique et du nord-ouest à l'est de la Russie et de l'Islande à l'ouest du Groenland*[1717]*. »* L'Arctique européen y est abordé, quoique ponctuellement, et pour la seule région de Barents, depuis plusieurs années. Créer une nouvelle politique de coopération régionale impliquerait de retirer les questions arctiques de la compétence de la dimension septentrionale afin qu'elles soient rassemblées dans la nouvelle enceinte.

Le second obstacle, ou difficulté serait de déterminer les participants visés à cette coopération régionale. Dans l'hypothèse où cette politique absorberait la conférence des parties prenantes de l'Arctique européen, la Russie, qui n'en est pas membre, risquerait également d'exclue de la nouvelle enceinte régionale. Par rebond, la dimension septentrionale serait définitivement limitée à la gestion des quatre espaces communs avec la Russie. Alors même que des régions russes sont impliquées dans les programmes de financement coordonnés par la conférence des parties prenantes, l'exclusion de cet État d'une initiative régionale dans l'Arctique européen serait un signal politique très négatif. Il est très probable que la dimension septentrionale, déjà affaiblie par les tensions existantes entre l'UE et la Russie, serait alors vouée à péricliter.

Le troisième obstacle est d'ordre structurel. Une telle superposition des cadres s'accorde mal à la politique actuelle de l'Union en matière de rationalisation des instruments.

Rien ne laisse penser qu'à l'avenir, cette option soit choisie ou même envisagée par l'Union.

[1717] Northern dimension policy framework document, Northern Dimension summit, 24 novembre 2006, Helsinki, Finlande, 8 p., spéc. p. 6, pt. 12.

2. *La relance d'une fenêtre arctique de la dimension septentrionale*

Lors de la quatrième réunion des hauts fonctionnaires de la dimension septentrionale en 2014, l'Islande et la Norvège proposèrent *« le développement de la contribution de la dimension septentrionale à la coopération dans la zone arctique européenne*[1718]*. »* En réponse à leur proposition, il leur fut demandé de formuler des *« propositions concrètes*[1719] *»* à ce sujet lors de la prochaine réunion ministérielle en 2015[1720]. Or, aucune réunion ministérielle n'a été organisée depuis 2013 et la dernière réunion des hauts fonctionnaires en 2019 n'a vraisemblablement pas abordé ce sujet[1721]. Le principal opposant au développement d'une fenêtre arctique est la Russie qui craint que la dimension septentrionale ne devienne une politique pan-arctique[1722]. Une manière de contourner les craintes de la Russie serait de fixer une limite territoriale à la fenêtre arctique. Cette dernière pourrait concerner le seul « Arctique européen », et non l'Arctique dans son ensemble. Une telle limite géographique prémunirait, en outre, la dimension septentrionale d'une trop grande dispersion de son action menée au titre de cette fenêtre.

Mais pour acter un tel changement, encore faudrait-il que les réunions au niveau ministériel reprennent. Les tensions entre la Russie et l'UE sont la cause principale de cette paralysie institutionnelle. Seuls les niveaux les plus opérationnels continuent à fonctionner. Aucune actualisation de son orientation politique n'est pour l'heure possible, laissant la dimension septentrionale privée d'une vision à moyen et long terme. Une manière de dépasser ce blocage consisterait à atténuer la dimension strictement intergouvernementale de ces réunions en y admettant les acteurs non-étatiques. Ces derniers sont les autorités régionales et locales, et les acteurs de la société civile et plus particulièrement les populations autochtones[1723]. La question

---

[1718] Chair's conclusions of the fourth senior officals meeting of the renewed northern dimension, Oslo, 8 avr. 2014, 3 p., spéc. p. 1.
[1719] *Ibid.*
[1720] *Ibid.*, p. 3.
[1721] Chair's Conclusions - 6th Senior Officials' Meeting of the Renewed Northern Dimension, Bruxelles, 5 mars 2019, 6 p. La cinquième réunion des hauts fonctionnaires ne fut clôturé par aucune conclusion ou tout du moins aucune conclusion n'a été rendue publique. Les seules informations dont nous disposons émanent du service d'information de l'institut de la DS. D'après sa dépêche sur le sujet, il semblerait que la réunion avait plus pour but de consolider les « bonnes relations » entre les participants que de véritablement faire avancer la coopération, NDI newsflash, Northern dimension senior officials convened in Reykjavik, n°4/2016, http://www.northerndimension.info/news/nd-newsflash/nd-newsflash-no-4-2016-dec/744-northern-dimension-senior-officials-convened-in-reykjavik.
[1722] A. J.K Bailes, P. Olafsson, *The EU crossing Arctic frontiers : the Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension and EU-West Nordic relations*, in in N.Liu, E. A. Kirk, T. Henriksen (dir.), *The European Union and the Arctic*, Brill Nijhoff, 2017, 390 p., p.40-62, spéc. p. 54.
[1723] En dehors de ce contexte particulier de paralysie des institutions, Anais Marin proposait déjà une réforme de la DS pour que l'ensemble des acteurs participent à la sélection des objectifs de la politique. Elle soumet l'idée d'une création d'un forum où tous se réuniraient et où les acteurs locaux et la société civile pourraient être consultés. V° A. Marin, *La Dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord*, in D. Lynch (dir.), *EU-Russian security*

d'une plus grande implication des populations autochtones dans la dimension septentrionale se pose depuis 2009 sans qu'aucune disposition concrète ait encore été prise à ce sujet[1724].

Finalement, il est probable que la meilleure option, et surtout la plus probable, soit celle de soutenir le renforcement progressif de la dimension septentrionale telle qu'elle existe aujourd'hui.

B. Le cadre des stratégies macro-régionales

La coopération au niveau macro-régional est relativement ancienne dans l'UE. Déjà dans les années 50 on voyait se développer de tels formats de coopération avec les Eurorégions[1725]. Ce terme renvoie à des *« organisations de coopération transfrontalières formées le long des frontières européennes[1726] ».* Plus récemment, un nouveau cadre macro-régional est apparu : les stratégies macro-régionales. Souvent présenté comme innovant, ce cadre stratégique n'en est pas moins complexe **(1),** et réclame qu'on s'y attarde avant de pouvoir envisager son éventuelle transposition à l'Arctique européen **(2).**

1. Le cadre stratégique des macro-régions

Le cadre stratégique des macro-régions sera appréhendé à travers sa définition **(a)**, sa procédure d'élaboration **(b)**, son contenu **(c)**, ses structures de gouvernances**(d)** et la place des États tiers dans la stratégie **(e)**.

---

matters, Institut d'Etudes de Sécurité, Occasional Papers, n°46, juil. 2003, p.42-60, spéc. p. 56.

[1724] Report of the Northern Dimension Institute, Pami Aalto, Aileen A. Espiritu, Dmitry A. Lanko, Sarah Naundorf (dir.), Coherent Northern Dimension The Policy Priorities of the Arctic Council (AC), the Barents Euro-Arctic Council (BEAC), the Council of Baltic Sea States (CBSS) and the Nordic Council of Ministers (NCM), in comparison with the Northern Dimension objectives, 10 janv. 2012, 43 p., spéc. p. 17.

[1725] Le terme Euro-région est le plus communément utilisé, mais il est possible de rencontrer d'autres termes renvoyant au même format : Euregio, Eurégion, Europarégion, grande région. Pour la définition des Euro-régions voir le lexique de l'aménagement du territoire européen, Université Paris 7-DATAR-CNRS, http://www.ums-riate.fr/lexique/modeleterme.php?id=21 (consulté le 16 oct. 2019).

[1726] *Ibid.*

a. La définition de la stratégie macro-régionale

Le Commissaire de la politique régionale Pawel Samecki, principal architecte de ces stratégies, les a décrites comme *« un cadre intégré permettant à l'Union européenne et aux États membres d'identifier les besoins et d'allouer les ressources disponibles, permettant ainsi à la macro-région de bénéficier d'un environnement durable et d'un développement économique et social optimal*[1727]*. »* Une définition plus précise et actualisée est fournie par le règlement (UE) n°1303/2013 relatif aux fonds structurels de l'UE. La stratégie macro-régionale y est définie comme :

« un cadre intégré approuvé par le Conseil européen, qui peut être soutenu par les Fonds ESI entre autres, dont l'objectif consiste à s'attaquer à des problèmes communs rencontrés au sein d'une zone géographique définie, qui concernent des États membres et des pays tiers situés dans la même zone géographique, qui bénéficie de ce fait d'une coopération renforcée contribuant à la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale[1728]*. »*

À ce jour, quatre stratégies macro-régionales ont été adoptées, la stratégie pour la région de la mer Baltique[1729] (2009), pour la région du Danube[1730] (2010), pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne[1731] (2014), pour la région alpine[1732] (2016). Ces stratégies concernent 19 États membres et 8 États tiers. L'élaboration de stratégies similaires est actuellement à l'étude, en particulier pour la région de l'océan Atlantique.

Plusieurs recommandations viennent encadrer la formulation des stratégies macro-régionales. Le principe de base de ces stratégies est celui des trois « no », no new institutions, no new funding, no new legislation[1733]. Autrement dit, les stratégies macro-régionales sont vouées à

[1727] Traduction par nos soins, voir P. Samecki, *Macro-regional strategies in the EU – A discussion paper*, Stockholm, 18 sept. 2009, 8 p., spéc. p.1.
[1728] Règlement (UE) n°1303/2013, op. cit, article 2.
[1729] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique, COM (2009) 248, 10 juin 2006, 14 p.
[1730] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube, COM (2010) 715, 8 déc. 2010, 16 p.
[1731] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, COM (2014) 357, 17 juin 2014, 15 p.
[1732] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région Alpine, COM (2015) 366, 28 juil. 2015, 11 p.
[1733] Traduction par nos soins : « pas de nouvelles institutions, pas de nouveaux financements, pas de nouvelles législations. »

devenir des plateformes de coordination et des cadres de référence devant intégrer les structures déjà existantes. Dans un rapport sur la valeur ajoutée des stratégies macro-régionales, la Commission précise que les stratégies devraient englober cinq principes essentiels à savoir : l'intégration des objectifs dans les cadres d'action existants, dans les programmes en vigueur et dans les instruments financiers actuels, la coordination multisectorielle, multinationale et multi-niveaux ; la coopération entre États et secteurs ; la gouvernance multi-niveaux ; le partenariat entre l'UE et les États tiers sur la base d'intérêts et de respect mutuels[1734].

Hormis la définition commune précitée, traduite dans le règlement sur les fonds structurels, aucune procédure spécifique ne vient encadrer juridiquement l'établissement et la mise en œuvre des stratégies macro-régionales. Ces stratégies ne sont donc pas des instruments juridiquement contraignants. On note de grandes disparités entre les différentes stratégies, d'autant qu'elles évoluent à mesure des retours d'expérience. Présentées dès le départ comme un *« outil expérimental [1735]»,* les stratégies sont soutenues par le programme INTERACT qui en recense *« les bonnes pratiques »* émergentes, et offre conseils et accompagnements[1736]. Nous présenterons ici certains de leurs traits les plus fréquents sans que l'on puisse, pour autant, affirmer qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une exception.

b. La procédure d'élaboration de la stratégie macro-régionale

Sur demande des États membres et/ou d'États tiers intéressés, le Conseil européen adopte des conclusions autorisant la Commission à proposer une stratégie macro-régionale. La Commission organise alors une consultation des parties prenantes dont les résultats lui servent de base pour formuler sa proposition de stratégie. Les stratégies macro-régionales sont d'essence intergouvernementale, car elles émanent d'une forte volonté et d'un soutien conséquent des différents États[1737]. Une telle implication du niveau inter-gouvernemental pourrait laisser penser que les stratégies macro-régionales répondent à un processus de gouvernance allant du haut vers le bas,

[1734] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macro-régionales, COM (2013) 468, 27 juin 2013, 12 p.
[1735] Samaecki qualifie d'« expérience » la stratégie macro-régionale pour la mer Baltique, P. Samecki, Macro-regional strategies in the EU- A discussion paper, *op. cit.*, p. 1.
[1736] http://www.interact-eu.net/#home (consulté le 13 oct. 2019).
[1737] A. Stocchiero, *Macro-regional stratégies and the rescaling of the EU external geopolitics*, in. F. Celata, R. Coletti (éd.), *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders*, Springer, 2015, 201 p., p. 155-178, spéc. p. 160.

c'est l'approche « top-down ». Mais comme en témoigne la dernière stratégie en date, élaborée pour la région Alpine, une dynamique du bas vers le haut, « bottom-up », peut aussi être à l'origine d'une stratégie macro-régionale.

Un fort travail de *« conceptualisation*[1738] *»* mené par les régions a précédé la préparation, en tant que telle, de la stratégie pour la région Alpine. En effet, la Communauté de travail des régions alpines (Arge Alp), qui réunit plusieurs régions d'Allemagne, d'Autriche, d'Italie et de Suisse, adopta en 2011 une résolution qui lança le processus d'élaboration d'une stratégie macro-régionale pour la région Alpine[1739]. Lors de la conférence des régions alpines en 2012, il fut approuvé un document d'initiative globale qui formulait le contenu principal de la stratégie en 2012[1740]. Ce document fut présenté au niveau national et européen lors d'une réunion politique à Innsbruck[1741]. Après concertation, les États et les régions alpins transmirent à l'Union européenne leur résolution politique qui établissait avec précision les contours souhaités d'une éventuelle stratégie macro-régionale pour la région Alpine[1742]. L'appel des régions et des États alpins fut entendu et, suivant la procédure classique susévoquée, le Conseil européen invita la Commission dès décembre 2013 à formuler une stratégie macro-régionale pour la région Alpine. S'en suivit l'organisation d'une large consultation du public pendant quatre mois à partir de juillet 2014 et la réunion d'une Conférence des parties prenantes qui se clôtura par la déclaration de Milan des États et régions alpines[1743]. La stratégie et le plan d'action qui l'accompagne furent présentés par la Commission au Conseil européen qui dans des conclusions les approuva en 2015[1744]. On constate l'important travail et l'énergie déployée par les régions alpines pour participer à la conception et à la préparation de leur stratégie macro-régionale. Il est très probable qu'à l'avenir, l'élaboration des nouvelles stratégies macro-régionales soit aussi le fruit d'une approche bottom-up.

[1738] Dominique Stead, *Policy integration and cross-sectoral integration of macro-regional strategies*, in. *Making the most of macro-regional strategies – Trends, analysis, recommandations*, INTERACT, 118 p., p. 28-37, spéc. p. 34, https://www.danube-capacitycooperation.eu (consulté le 17 oct. 2019).

[1739] Conference of the Arge Alp Heads of government, Resolution in favor of a macro-regional strategy, Juil. 2011.

[1740] Conference of Alpine regions Heads of Government – Submission of the "Initiative paper" and setting up the Steering Committee, Bad ragaz, 29 juin 2012, 1 p.

[1741] Conference of Alpine regions Heads of Government to present the initiative of regions to EU Institutions and National Governments involved, Innsbruck, oct. 2012.

[1742] Political resolution towards a European strategy for the Alpine region, Grenoble, 18 oct. 2013, 4 p.

[1743] Milan Declaration of the Alpine States and Regions, Milan, 1-2 déc. 2014.

[1744] Document de travail des services de la Commission européenne, Plan d'action accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie pour la région Alpine, SWD (2015) 147, 28 juil. 2015, 62 p.

c. Le contenu de la stratégie macro-régionale

Les stratégies macro-régionales furent créées pour permettre à leurs participants de coopérer en vue de *« s'attaquer à des problèmes communs rencontrés au sein d'une zone géographique définie* [1745]*».* Par un effet d'entraînement, l'essor d'une telle coopération devrait contribuer *« à la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale*[1746]*. »* Dès lors, les États intéressés par de telles stratégies doivent définir, entre eux, un certain nombre d'objectifs. Pour ce faire, ils s'accordent au préalable sur ce qu'ils considèrent être *« des problèmes communs transnationaux* [1747]*».* Le rapport de la Commission sur la valeur ajoutée des stratégies macro-régionales fournit à ce sujet quelques précisions[1748].

Selon ce document, la priorité devrait être donnée aux *« questions d'importance stratégique »* c'est-à-dire aux questions *« qui apportent une véritable valeur ajoutée au regard des politiques horizontales de l'UE »*, comme la politique régionale, la politique maritime intégrée, la politique environnementale, la politique de concurrence commune ou encore la politique industrielle[1749]. Ce sont autant de domaines qui sont généralement abordés dans les stratégies. Les macro-régions concernées définissent leurs objectifs en fonction de leurs besoins. Les acteurs impliqués doivent définir les défis et les possibilités de la zone géographique visée. La coopération s'opère donc autour d'éléments négatifs, *« les défis pour lesquels il est essentiel de renforcer la coopération »,* et autour d'éléments positifs, les possibilités *« pour lesquelles il est dans l'intérêt mutuel de renforcer la coopération, par des initiatives communes, la mise en réseau, le partage d'expériences, la mise en commun de fonds*[1750]*. »* Il est par ailleurs recommandé de sélectionner des *« problèmes communs »* qui ont une dimension transnationale[1751]. Il s'est également dégagé de la pratique qu'il était préférable, pour des raisons d'effectivité, de sélectionner un nombre restreint d'objectifs d'intensité modérée[1752]. Les objectifs correspondent à des priorités thématiques et il en découle des actions spécifiques. Ces actions peuvent être de nature différente : des actions de nature

[1745] P. Samecki, *Macro-regional strategies in the EU – A discussion paper*, *op. cit.*, p. 1.
[1746] COM (2013) 468, *op. cit.*, p. 3.
[1747] S. Duhr, *Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ?*, Etudes et recherches, n°46, Notre Europe, sept. 2011, 74 p., spéc. p. 43.
[1748] COM (2013) 468, *op. cit.*
[1749] *Ibid.*, p. 4.
[1750] *Ibid.*
[1751] COM (2009) 248, *op. cit.*, p. 6.
[1752] Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union, COM (2019) 21, 29 janv. 2019, 15 p., spéc. p. 10.

coopérative et des actions de nature plus stratégique[1753]. La mise en œuvre de ces actions pourra se faire au travers de projets. Contrairement à la coopération territoriale, la stratégie macro-régionale permet de solliciter l'ensemble des fonds et financements disponibles pour mener à bien ses projets.

d. Les structures de gouvernance de la stratégie macro-régionale

Comme nous l'évoquions précédemment, les stratégies macro-régionales ne sont pas vouées à établir de nouvelles institutions. L'encadrement de leur fonctionnement repose donc sur des *« structures de gouvernance[1754] ».* Elles sont réputées avoir institué une nouvelle échelle de gouvernance qui se situerait entre *« l'État-nation et la communauté supranationale[1755] ».* La macro-région fut conçue pour dépasser la coopération inter-gouvernementale grâce à l'implication des autorités régionales et locales. Elle est chargée de favoriser l'action multi-niveaux et repose donc sur une participation de tous les échelons : européen, national, régional, local. Il n'existe pas un modèle unique de gouvernance pour les stratégies macro-régionales. Toutefois, elles opèrent toutes la même division « en niveaux » de la gouvernance : le niveau politique, le niveau coordination et le niveau mise-en œuvre[1756]. La plus grande différence entre les structures de gouvernance des différentes stratégies tient aux acteurs qui participent aux différents niveaux.

Les premières stratégies macro-régionales ont, généralement, dévolu le niveau politique aux acteurs étatiques alors que les dernières stratégies ont admis une participation plus panachée des différents échelons de la coopération. Dans la stratégie macro-régionale pour la région Alpine, le niveau politique est par exemple constitué autour d'une assemblée générale à laquelle participent comme membres, les représentants politiques des États et des régions, et comme observateurs, la Convention alpine[1757]. La Commission européenne participe également à l'assemblée générale en tant que co-président, mais sans droit de vote. Cette dernière détient le rôle de *« facilitateur »* et de

[1753] Cette distinction entre les actions de nature coopérative ou stratégique est inspirée de la distinction identique qu'opère le plan d'action de la stratégie macro-régionale pour la mer Baltique, COM (2009) 248, *op. cit.*, p.32.
[1754] S. Duhr, Mer Baltique, *Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE?*, *op. cit.*, p. 5.
[1755] C. Schymik, P. krumrey, *The EU strategy for the Baltic sea region : core Europe in the Northern strategy*, Working paper FG 1 2009/08, German institute for international and security affairs, Berlin, avr. 2009, 21 p., p. 3.
[1756] Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la gouvernance des stratégies macro-régionales, COM (2014) 284, 20 mai 2014, 12 p., p. 4.
[1757] SWD (2015) 147, *op. cit.*, p. 48.

« coordinateur général », et elle est chargée de vérifier que les décisions adoptées par l'assemblée sont en adéquation avec la législation de l'UE[1758].

Le niveau « coordination » est géré par plusieurs structures. Tout d'abord, il implique, bien évidemment, la Commission européenne qui est elle-même conseillée dans son rôle par le groupe de haut niveau des stratégies macro-régionales, composé de représentants des 28 États membres et des États tiers participants à de telles stratégies[1759]. Ensuite, l'interface entre le niveau politique et le niveau coordination est dévolue, depuis les deux dernières stratégies, à un *« conseil exécutif »* (région alpine) ou à *« un conseil d'administration »* (région adriatique et mer ionnienne). Dans les deux premières stratégies macro-régionales, aucun conseil de ce type ne fut formé et cette fonction reste dévolue aux États participants. Pour reprendre l'exemple de la région Alpine, le conseil exécutif est composé d'autant de délégations, formées par au plus trois représentants de l'État et des régions, qu'il y a d'États participants[1760]. Ces conseils sont, entre autres, chargés d'approuver : les propositions avant leur soumission à l'assemblée générale, les propositions d'actions à mettre en œuvre pour garantir l'application effective de la stratégie et les actions proposées par les responsables des groupes d'action (chargés du niveau « mise en œuvre »)[1761]. Là encore, on constate une évolution dans l'inclusion du niveau régional au sein du niveau « coordination » des stratégies. Enfin, cette inclusion du niveau régional est aussi perceptible dans le reste des structures de coordination de la stratégie. Les coordinateurs objectifs qui sont les garants de l'intérêt macro-régional et les coordinateurs nationaux qui représentent la position de leurs États respectifs[1762]. Dans la stratégie pour la région Baltique, seul le niveau central est chargé de la coordination et dans la stratégie pour la région Danube, l'échelon national conserve une place prépondérante par rapport à celle qui est faire aux représentants des régions[1763].

Enfin, le niveau « mise en œuvre » est généralement dévolu à des « groupes d'action » qui disposent pour chaque action de leaders. Ces groupes sont chargés de la mise en œuvre des actions et des projets. L'interface entre le niveau mise en œuvre et coordination revient aux « coordinateurs objectifs » qui sont des experts du domaine concerné[1764].

[1758] *Ibid.*
[1759] *Ibid.*, p. 50 ; V° égal. S. Duhr, *Mer Baltique*, *Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE?*, *op. cit.*, p. 35.
[1760] *Ibid.*
[1761] *Ibid.*
[1762] *Ibid.*, p. 49.
[1763] EU Baltic sea strategy working document, *Roles and responsibilities of the implementing stakeholders of the EUSBSR and a flagship project concept*, INTERACT Point Turku, janv. 2013, 16 p., spéc. p. 6-7 ; COM (2010) 715, *op. cit.*, p. 13.
[1764] SWD (2015) 147, *op. cit.*, p. 45.

En définitive, les deux dernières stratégies, et en particulier la stratégie pour la région alpine, exercent un mélange de gouvernance *« top-down »* et *« bottom-up ».* Conformément aux dernières prescriptions de la Commission qui encourage le *« sentiment d'appropriation »* de toutes les parties intéressées, les échelons régionaux et locaux sont beaucoup plus représentés et investis à tous les niveaux de la stratégie[1765]. Il ressort néanmoins de cette présentation des différentes structures de gouvernance que le *« rôle moteur des responsables politiques »* de l'échelon national est crucial au fonctionnement de telles stratégies[1766].

e. La place des États tiers dans la stratégie macro-régionale

Trop rarement abordée, la place des États tiers dans ces stratégies demeure assez particulière. La Commission, dans son rapport sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales, relève que *« la participation des pays tiers [aux stratégies macro-régionales à l'exception de celle sur la région Baltique] se fait sur un pied d'égalité vis-à-vis des États membres de l'UE[1767]. »* Toujours à l'exception de la stratégie pour la région de la mer Baltique, les pays tiers des trois autres stratégies participent à l'élaboration de la stratégie à travers les consultations menées par la Commission et à la gouvernance desdites stratégies. Il reste que les stratégies macro-régionales peinent à susciter une véritable identité régionale. Les pays tiers participants tendraient à favoriser les éléments de la stratégie qui *« servent le plus leur intérêt national[1768] ».* Ainsi, la plupart des États tiers participants sont des États qui utilisent les stratégies comme tremplin en vue d'une future accession à l'UE. À ce titre, le rapport précité de la Commission européenne constate que *« la participation des Balkans occidentaux [...] contribue fortement à favoriser leur intégration au sein de l'UE[1769]. »* La participation des États tiers qui ne nourrissent pas les mêmes aspirations d'intégration se révèle plus délicate. Par exemple, même s'ils participent ponctuellement à la stratégie pour la région de la mer Baltique, au travers de projets macro-régionaux menés via les coopérations territoriales existantes, la Biélorussie, l'Islande, la Norvège et la Russie ne sont pour autant pas membres de cette stratégie. Par ailleurs, les réticences des États tiers à s'impliquer substantiellement dans une telle stratégie tiennent à ce qu'il est exigé des participants, États

[1765] COM (2014) 284, *op. cit.*, p. 5.
[1766] *Ibid.*
[1767] COM (2019) 21, *op. cit.*, p. 3.
[1768] S. Ganzle, *External Differentiated Integration in South-East Europe : Third Countries and EU Macro-regional Strategies*, EUSA Biannual Conference, Denver, 9-11 mai 2019, 28 p., spéc. p. 19.
[1769] *Ibid.*

membres ou États tiers, une contribution au financement de projets situés sur l'espace commun désigné, quand bien même les fonds engagés ne financeraient pas des projets destinés à leur propre territoire.

Un mouvement d'expansion du modèle macro-régionale est en ce moment à l'œuvre. Plusieurs régions explorent les possibilités d'une reproduction de ces stratégies en fonction de leurs particularités. La région de l'Arctique européen ne fait pas exception et le sénateur français André Gattolin recommande l'adoption d'une telle stratégie qui *« serait une mutation de la dimension septentrionale au-delà des quatre partenariats thématiques*[1770]*. »*

2. Expansion du modèle macro-régionale à l'Arctique européen

Comme nous avons commencé à le voir, les stratégies macro-régionales sont des espaces fonctionnels dont les limites territoriales sont floues et susceptibles de fluctuer au gré des circonstances. La formation d'une macro-région repose sur la décision des États membres et des États tiers de coopérer autour de problèmes communs transnationaux. En l'espèce, l'Arctique européen et l'Arctique circumpolaire sont des zones géographiquement très différentes qui ne sont pas confrontées aux mêmes défis. Dès lors, seul l'Arctique européen serait susceptible d'être concerné par une telle stratégie. Il faudrait ainsi envisager une participation de la Suède et de la Finlande, en tant qu'États membres de l'UE, et de l'Islande, la Norvège, la Russie, en tant qu'États tiers, et éventuellement le Groenland, en tant que territoire d'outre-mer.

Dans cette hypothèse, les États membres de l'UE seraient minoritaires au sein de la stratégie macro-régionale pour la région de l'Arctique européen. L'inconvénient d'une telle éventualité est multiple : quand bien même la stratégie macro-régionale dispose d'une dimension externe, elle reste à titre principal un instrument de la politique de cohésion dont la vocation est avant tout la cohérence interne. De plus, en dépit du principe de partenariat avec les États tiers qui s'applique aux stratégies macro-régionales, nous avons pu constater que la stratégie pour la mer Baltique, à laquelle participent la Norvège et la Russie, peine à inclure les États tiers en tant que réels participants. La solution qui consisterait à réduire son champ d'application en excluant certains des États tiers serait incohérente du fait de la participation de ces États tiers aux coopérations territoriales de cette zone, coopérations qu'une telle stratégie a par ailleurs pour mission de

[1770] Rapport d'information de la Commission des affaires européennes du Sénat, A. Gattolin (sénateur), *Union européenne et Arctique : pour une politique ambitieuse et étoffée*, n°499, 5 avril 2017, 58 p., spéc. p. 43.

coordonner. Revenons un instant à notre proposition de départ d'une répartition minoritaire des États membres dans une éventuelle stratégie macro-régionale de la région de l'Arctique européen. Les contraintes évoquées ne sont pas entièrement dirimantes en raison de la souplesse inhérente au cadre des stratégies macro-régionales. Aussi, tout comme on file une métaphore continuons à filer cette hypothèse.

Il convient d'explorer la valeur ajoutée que pourrait apporter une nouvelle stratégie macro-régionale à la région de l'Arctique européen. Le succès des différents cadres de coopération territoriale (transfrontaliers et transnational) dans l'Arctique européen suggère qu'il existe bien des défis et des possibilités communes à ces États et régions. Le rapport tiré du forum des parties prenantes de l'Arctique européen va aussi dans ce sens[1771]. Dans sa partie relative au contexte socio-économique, le rapport résume les défis et les opportunités que rencontrent les régions de l'Arctique européen[1772]. Cette reconnaissance par les parties prenantes de l'Arctique européen de problèmes qu'elles partagent constitue l'embryon d'un sentiment d'identité régionale. Les parties ont par ailleurs franchi un pas supplémentaire en organisant ces problèmes autour de ce qui constitue pour elles des *« priorités [1773]».* Cette démarche témoigne d'un *« désir de planification stratégique[1774] ».* Enfin, les acteurs mobilisés ont mené une réflexion commune sur les programmes de financements de l'UE. Pour alimenter cette réflexion, une cartographie des financements de l'UE pouvant contribuer à la région arctique fut développée en amont du forum[1775]. Ce travail mené autour des financements disponibles peut constituer les prémisses d'une *« volonté de mettre les ressources en commun ».* Selon la Commission, *« un sentiment d'identité régionale, un désir de planification stratégique commune et une volonté de mettre les ressources en commun »* constituent les trois ressorts à la base d'une stratégie macro-régionale[1776]. Ainsi, en se fondant sur ces trois éléments, la stratégie macro-régionale vient instaurer un dialogue entre les différents acteurs afin qu'ils coopèrent à la résolution des problèmes communs identifiés. La stratégie leur offre un cadre pour coordonner les initiatives existantes et pour agir au travers de projets soutenus par une mise en commun de toutes les ressources disponibles.

[1771] Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, Summary report of the Arctic stakeholder forum consultation to identify key investment priorities in the Arctic and ways to better streamline future EU funding programmes for the region, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2017, 101 p.
[1772] *Ibid.*, p. 7-8.
[1773] *Ibid.*
[1774] COM (2013) 468, *op. cit.*, p. 3.
[1775] European Arctic stakeholder forum, Background document : mapping of EU funding programmes relevant to the Arctic region 2014-2020, 30 p.
[1776] COM (2013) 468, *op. cit.*, p. 3.

Les résultats du forum et de la Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen traduisent indéniablement le désir des acteurs de l'Arctique européen de renforcer leur coopération au travers d'un cadre plus structuré et unifié. Cependant, plusieurs éléments nous amènent à penser que les parties sont susceptibles d'hésiter à choisir la stratégie macro-régionale comme cadre stratégique. Tout d'abord, plusieurs États nordiques, le Danemark, la Finlande et la Suède, et dans une moindre mesure la Norvège et la Russie, sont déjà impliqués dans la stratégie de la mer Baltique. La proximité géographique de deux stratégies macro-régionales accroît les risques d'interférence, de duplication de leurs actions et à une complexification de leur gestion. Ensuite, il faut ici rappeler que l'échec de la stratégie de la mer Baltique à insérer pleinement des États tiers découle en partie des réticences de la Russie et de la Norvège à y participer. Quand bien même le contexte géographique et politique serait différent, il est impossible d'exclure l'apparition de telles objections au sein d'une nouvelle stratégie macro-régionale. Enfin, l'élément le plus rédhibitoire au choix de la stratégie macro-régionale tient, à notre sens, aux structures de gouvernance qu'il induirait. Comme nous avons pu le constater, la gouvernance des stratégies est portée par une architecture intégrée dont l'inconvénient est sa lourdeur et sa complexité. Pour fonctionner, toutes les parties intéressées doivent s'investir intensément, et sur la durée, au risque de voir l'ensemble s'essouffler. En outre, l'entrepreneur principal des stratégies macro-régionales demeure l'autorité étatique. Ces responsables politiques sont supposés *« jouer un rôle moteur »* tant au niveau de l'impulsion politique que de la coordination afin de *« garantir l'efficacité des stratégies macro-régionales* [1777]*».* Seulement, dans le contexte de l'Arctique européen, cette centralité de l'acteur étatique pourrait avoir l'effet inverse et constituer un obstacle à la coopération. Un engagement plus limité des acteurs étatiques au profit des acteurs infra-étatiques permettrait de maintenir la coopération dans l'Arctique européen à l'abri des répercussions politiques qui lui sont extérieures. Confier un rôle central aux acteurs infra-étatiques revient également à favoriser leur sentiment d'appropriation à l'égard d'une stratégie qui les concerne au tout premier chef.

C. Les autres stratégies d'ingénierie régionales

Comme nous avons pu le constater, un certain nombre de programmes de coopération transfrontalière et transnationale évoluent dans l'Arctique européen. Nous évoquions également, la

[1777] Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la gouvernance des stratégies macrorégionales, COM (2014) 284, 20 mai 2014, 12 p., spéc. p. 4.

mise en place récente d'un projet de mise en réseau de ces derniers chapeauté par le programme transnational pour la périphérie nordique et l'Arctique[1778]. Il convient d'explorer ici la possibilité de compléter ces initiatives par le biais d'instruments d'ingénierie territoriale tels que les groupements européens de coopération territoriale (GECT) **(1)** et les stratégies de spécialisation intelligente **(2).** Les deux instruments pouvant aussi être adoptés simultanément.

1. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Le GECT est un instrument relativement récent. Institué pour la première fois dans le règlement (CE) n°1082/2006[1779], il fut simplifié et modernisé par le règlement (UE) n°1302/2013[1780]. Le GECT est une structure dotée de la personnalité juridique[1781] qui exerce ses missions dans le but *« de faciliter et de promouvoir, en particulier, la coopération territoriale, y compris un ou plusieurs des volets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux de coopération, entre ses membres, […] dans le but de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union[1782]. »*

Un GECT procède de l'association d'au moins deux États membres[1783]. Il est ouvert, sous certaines conditions, aux États tiers voisins. Dans le cadre de l'adhésion de membres issus de pays tiers au sein d'un GECT, il faut distinguer deux situations. D'une part, lorsque les États membres, et leurs régions ultrapériphériques, et les États tiers ou TOM *« mènent conjointement des actions de coopération territoriale ou mettent en œuvre des programmes soutenus par l'Union »,* le GECT devra compter des membres situés *« sur le territoire d'au moins deux États membres »* pour pouvoir associer des pays tiers voisins[1784]. D'autre part, lorsque qu'un seul État membre considère que le GECT envisagé *« entre dans le champ d'application de sa coopération territoriale dans le cadre de*

[1778] The Interreg VB Northern Periphery and Arctic 2014-2020, 76 p.
[1779] Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) du 5 juil. 2006, JOUE L 210 du 31 juil. 2006, p. 19-24.
[1780] Règlement (UE) n°1302/2013 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type du 17 déc. 2013, JOUE L 347 du 20 déc. 2013, p. 303-319.
[1781] Article 1§3 du règlement (CE) n°1082/2006, *op. cit.*
[1782] Dans la première version du règlement, il était question du *« but **exclusif** de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union. »* La suppression de l'adjectif *« exclusif »* découle de la crainte de restreindre l'instrument au seul financement de l'UE. Romain Colavitti, *Du droit international au droit administratif européen*, in G. Bachoué Pedrouzo, R. Colavitti (dir.), *Les organismes européens de coopération territoriale*, Colloques, Bruylant, 2018, 292 p., spéc. p. 37. Ainsi, les actions spécifiques du GECT peuvent être réalisées « avec ou sans le soutien du financement de l'UE. V° Article 7§ 3 du règlement (UE) n° 1302/2013, *op. cit.*
[1783] Règlement (UE) n° 1302/2013, *op. cit.*, article 3§2.
[1784] *Ibid.*, article 3 bis §1.

la coopération transfrontalière ou transnationale ou de ses relations bilatérales avec les pays tiers concernés » alors le GECT peut être constitué d'un seul État membre, et d'un, ou plusieurs, pays tiers qui lui sont voisins[1785]. Pour qu'un pays tiers soit considéré comme un voisin, il doit partager la frontière terrestre d'au moins l'un des États membres, ou d'une région ultrapériphérique, participant au GECT, ou l'État membre et l'État tiers sont tous deux *« éligibles à un programme maritime transfrontalier ou transnational commun au titre de l'objectif « Coopération territoriale européenne », ou sont éligibles à un autre programme de coopération transfrontalière, de voie maritime ou de bassin maritime, y compris lorsque les deux territoires sont séparés par les eaux internationales[1786]. »*

En revanche, le siège du GECT devra nécessairement être établi sur le territoire d'un État membre donc aucun GECT ne pourra voir son siège établi dans un État tiers[1787]. Le droit applicable au GECT sera celui de l'État membre du siège pour toutes les questions qui ne sont pas régies par le règlement constitutif, ou la convention et les statuts qui lient les membres du GECT[1788].

Plusieurs types de membres peuvent adhérer au GECT : les autorités nationales, régionales ou locales, les entreprises publiques, les organismes publics et les entreprises chargées de l'exploitation de services d'intérêt économique générale issus des États membres ou des États tiers[1789]. La participation de membres potentiels à un GECT est acquise après que ces derniers ont notifié leur désir de participer à leur État d'origine, État membre ou État tiers, et que ce dernier a donné son accord[1790]. Les membres potentiels appartenant à un TOM voient leur participation validée par l'État membre auquel leur TOM est rattaché. Suivant les liens juridiques qu'entretiennent le TOM et l'État membre de rattachement, la décision d'une éventuelle participation par l'État membre interviendra, soit directement, soit après que le TOM a statué sur le sujet[1791].

Les membres concluent à l'unanimité une convention, définissant, entre autres, le siège, le territoire du GECT, le droit applicable, les objectifs et les missions de la structure, et les statuts du GECT qui fixent ses modalités de fonctionnement[1792]. Le règlement définit de manière large et flexible les missions susceptibles d'être conduites par les GECT selon le principe d'attribution des

[1785] Règlement (UE) n°1302/2013, *op. cit.*, article 3 bis §2.
[1786] *Ibid.*, article 3 bis §1.
[1787] *Ibid.*, article 1§5.
[1788] *Ibid.*, article 2§1.
[1789] *Ibid.*, article 3§1.
[1790] *Ibid.*, article 4§3 bis.
[1791] *Ibid.*, article 4 bis.
[1792] *Ibid.*, article 5§10.

compétences[1793]. Aussi, ces missions sont limitées et subordonnées à l'objectif du GECT qui consiste à *« faciliter et promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union, et éliminer les entraves au marché intérieur[1794]. »* Par ailleurs, ses membres ne pourront agir que dans la limite des compétences qui leur sont conférées par leur droit national. À titre principal, les missions peuvent porter sur des actions recevant le soutien financier de l'UE, à savoir la mise en œuvre, en tout ou partie, de programmes de coopération ou la mise en œuvre d'opérations soutenues par l'Union par le biais du fonds européen de développement régional (FEDER), du fonds social européen (FSE) et/ou du Fonds de cohésion (FC)[1795]. Possibilité lui est aussi donné de mener, à titre spécifique, des actions de coopération territoriale entre ses membres qui reçoivent, ou non, le soutien financier de l'UE, et qui viseraient à *« faciliter et promouvoir, en particulier, la coopération territoriale, y compris un ou plusieurs des volets transfrontaliers, transnationaux ou interrégionaux de coopération, entre ses membres [...] dans le but de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union[1796]. »* Si ces missions sont menées sans le soutien financier de l'Union alors les États membres ont la possibilité de les limiter[1797]. En définitive, un GECT constitué d'États tiers et menant des activités à l'extérieur des frontières de l'UE continuera à être considéré comme une entité qui contribue à titre principal aux objectifs de la politique de cohésion. La contribution d'un tel GECT aux objectifs de l'action extérieure de l'UE demeure *« accessoire[1798]. »*

Face au peu de détails fournis par le règlement (UE) n°1302/2013, la pratique a profité de cet espace pour déployer une grande diversité de GECT, diversité que nous ne pouvons ici complètement restituer. Dans l'Arctique européen, la proposition du premier GECT nordique fut acceptée en mai 2018 lorsque le Conseil de Kvarken décida de modifier son statut d'association pour celui de GECT[1799]. Le Conseil de Kvarken conduit des projets entre les régions de la Finlande et de la Suède dans de multiples domaines et en particulier ceux du transport, du tourisme et du commerce.

[1793] *Ibid.*, article 7§2.
[1794] *Ibid.*, article 1§2.
[1795] *Ibid.*, article 7§3.
[1796] *Ibid.*
[1797] Toutefois, les États membres ne peuvent exclure les missions spécifiques accomplies sans le soutien financier de l'UE lorsque ces dernières concernent les priorités d'investissement visées à l'article 7 du règlement (UE) n°1299/2013, op.cit., relatif aux dispositions particulières du FEDER à l'objectif de coopération territoriale européenne.
[1798] Danielle Charles-Le Bihan, *Le GECT outil opérationnel de gestion de projets de développement territorial et/ou structure de gouvernance multiniveaux?,* in G. Baudelle, D. Charles-Le Bihan (dir.*), Les régions et la politique de cohésion de l'Union européenne*, Presses universitaires de Rennes, 2017, 283 p., spéc. p. 198.
[1799] https://www.kvarken.org/news1/the-kvarken-council-egtc-is-making-progress (consulté le 17 oct. 2019).

Le GECT fait partie de ces instruments auxquels les États et les acteurs infra-étatiques pourront avoir recours à l'avenir dans l'Arctique européen. Seulement, leur nature première d'instrument de la politique de cohésion, et leur vocation principalement opérationnelle ne destine pas le GECT à fournir un cadre stratégique plus global à la coopération dans l'Arctique européen.

2. Les stratégies de spécialisation intelligente

Les stratégies de spécialisation intelligente sont le produit des travaux de la nouvelle économie géographique. Le concept de spécialisation intelligente fut présenté à la Commission par un groupe d'experts se faisant appeler le *« Knowledge for Growth Expert Group »,* c'est-à-dire le groupe de la connaissance pour la croissance, mené par l'économiste Dominique Foray. Ce groupe de réflexion avait notamment pour objectif de redynamiser la stratégie de Lisbonne. Ces stratégies ont bientôt connu un véritable essor dans l'Union européenne **(a),** et en particulier dans l'Arctique européen **(b).**

a. L'essor des stratégies de spécialisation intelligente dans l'Union européenne

Le concept de spécialisation a rapidement été repris par la Commission européenne dans une communication de 2010 relative à la contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie « Europe 2020[1800]. » Les États membres et les régions y sont encouragés à adopter des stratégies de spécialisation intelligentes. Un nouveau pas est franchi en 2013, il devient alors obligatoire pour toutes les régions d'Europe de se doter d'une telle stratégie dans le cadre de la programmation des fonds européens pour la période 2014-2020[1801]. Ainsi, l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie de spécialisation intelligente deviennent une condition *ex-ante* à l'attribution de fonds structurels[1802].

Ces stratégies s'insèrent dans la dynamique de la stratégie Europe 2020 qui s'est fixée comme objectif *« de devenir une économie intelligente, durable et inclusive »* afin de renforcer, sur les territoires des États membres, une meilleure productivité, une plus grande cohésion, et un niveau

[1800] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, La contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», COM (2010) 553, 6 oct. 2010, 17 p.
[1801] Règlement (UE) n° 1303/2013, *op. cit.*, Cadre stratégique commun, pt. 4.3, p. 414.
[1802] *Ibid.*

élevé de l'emploi[1803]. La politique visée par ces stratégies doit contribuer à faire de l'innovation une priorité pour toutes les régions en concentrant les investissements, et en créant des synergies[1804]. Elle repose sur une amélioration du processus d'innovation, sur l'optimisation de la gouvernance, et sur la participation des différentes parties prenantes. La base légale de ces stratégies est le règlement (UE) n°1303/2013 portant dispositions communes des fonds ESI[1805].

Le règlement les définit comme des : *« stratégies nationales ou régionales d'innovation qui définissent des priorités afin de créer un avantage compétitif en développant et en faisant correspondre les points forts en matière de recherche et d'innovation avec les besoins des entreprises afin de tirer parti des nouvelles possibilités et des évolutions du marché de manière cohérente tout en évitant la redondance et la fragmentation des efforts […][1806]. »*

La dernière communication de la Commission de 2017 sur le sujet précise que ces stratégies : *« visent à permettre aux régions de transformer leurs besoins, forces et avantages concurrentiels en biens et services commercialisables. Elles ont pour objectif de donner la priorité aux investissements publics dans la recherche et l'innovation par une approche ascendante, afin de transformer économiquement les régions en tirant parti des avantages concurrentiels régionaux et en facilitant les débouchés commerciaux dans de nouvelles chaînes de valeur interrégionales et européennes. Elles aident les régions à anticiper, planifier et accompagner leur processus de modernisation économique[1807]. »*

Une procédure particulière encadre l'élaboration et la mise en œuvre des stratégiques de spécialisation intelligente. Lors d'une analyse préalable, les États membres et les régions identifient leurs atouts, capacités et handicaps afin de déterminer les domaines de spécialisation les plus prometteurs dans une perspective concurrentielle[1808]. La théorie qui soutient le développement du concept de spécialisation intelligente repose sur une nouvelle vision de la région couplée à diverses constatations. Par exemple, il est observé que dans de nombreux États membres, les régions disposent d'un nombre de compétences en constante augmentation dans des domaines clés pour l'innovation (éducation, recherche, développement)[1809]. Il en découle que la région est de plus en

[1803] COM (2010) 553, *op. cit.*, p. 2.
[1804] *Ibid.*, p. 8.
[1805] Règlement (UE) n° 1303/2013, *op. cit.*
[1806] Règlement (UE) n° 1303/2013, *op. cit.*, article 2 §3.
[1807] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Renforcer l'innovation dans les régions d'Europe: stratégies pour une croissance résiliente, inclusive et durable, COM (2017) 376, 18 juil. 2017, 13 p., spéc. p. 3.
[1808] Règlement (UE) n° 1303/2013, *op. cit.*, article 2 §3
[1809] OCDE, Regions and innovation policy, OECD reviews of regional innovation, OECD publishing, Paris, 2011, 319 p.

plus perçue comme un échelon incontournable en matière de développement économique. Dès lors, mobiliser les atouts des régions serait la clé *« du succès du libre marché.*[1810] *»* L'autre observation communément citée par les économistes est celle du *« paradoxe de l'innovation*[1811]. » Ce paradoxe viserait un phénomène régional selon lequel les régions les plus faibles économiquement et qui auraient donc le plus besoin de développer leur politique de recherche, développement et innovation sont également celles qui n'en font pas une priorité de développement économique.

Il est ensuite préconisé que l'élaboration à proprement parler des stratégies soient construites *« de concert avec les autorités de gestion et les parties prenantes nationales ou régionales telles que les universités, les établissements d'enseignement supérieur, les partenaires sociaux et industriels à travers un processus de découverte entrepreneuriale*[1812]*. »*

Enfin, leur mise en œuvre repose sur la gouvernance multi-niveaux et leur efficacité dépend de l'investissement consenti par les différentes parties prenantes. Il est recommandé que les entreprises soient regroupées en *« cluster »* ce qui leur permettent de mettre en commun les coûts, et de se partager un même service dédié à la recherche et au développement. La mise en réseau des différentes régions est aussi encouragée[1813]. L'objectif est d'atteindre dans leurs domaines de spécialisation une *« masse critique »*, expression qui désigne le seuil à partir duquel les acteurs du marché ont un poids suffisamment important pour commencer à se démarquer et à pouvoir s'imposer[1814]. Aussi, le règlement (UE) n°1303/2013 incite les États membres et les régions à mettre à profit la coopération transfrontalière, ou transnationale pour *« atteindre une masse critique, notamment dans les domaines de la recherche et de l'innovation […] et en ce qui concerne des mesures visant à renforcer la compétitivité des PME*[1815]*. »*

De même, pour soutenir les États et les régions dans leurs démarches, l'UE a créé en 2011 une plateforme de spécialisation intelligente[1816]. Cet outil sert à conseiller les États et les régions sur les différentes étapes pour élaborer et mettre en œuvre les stratégies. En outre, sa mission consiste à faciliter la mise en réseau des régions et des États dotés de stratégies. Progressivement, des plateformes thématiques ont été mises en place, plateforme de l'agro-alimentaire, plateforme de

[1810] *Ibid.*
[1811] C. Oughton, M. Landabaso, K. Morgan, *The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy*, Journal of Technology Transfer, vol. 21, n°2, 27 p.
[1812] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, cadre stratégique commun, article 4.3 §2.
[1813] COM (2010) 553, *op. cit.*, p. 8.
[1814] *Ibid.*, cadre stratégique commun, article 7.2 §2 pt. d.
[1815] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, cadre stratégique commun, Article 7.2 §2 d)
[1816] https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home (consulté le 17 oct. 2019).

l'énergie et plateforme de modernisation industrielle[1817]. Ces plateformes thématiques favorisent la coopération interrégionale à travers des projets de grande envergure.

b. L'essor de ces stratégies dans l'Arctique européen.

Toutes les régions de l'UE, ainsi que certaines régions norvégiennes, se sont dotées de telles stratégies. Un rapport technique du Centre commun de la recherche, service dédié à la science et à la recherche de la Commission, est consacré aux stratégies de spécialisation intelligente dans les régions peu peuplées de l'Arctique européen[1818]. Ce rapport se focalise en particulier sur les régions les plus nordiques de la Finlande (Lapland), de la Suède (Noorbotten, Vasterbitten) et de la Norvège (Nordland, Finmark, Troms). La localisation de ces régions implique qu'elles partagent un certain nombre de défis communs en termes de développement du fait d'un climat hostile, de leur faible densité de population et de leur dispersion sur le territoire qui complique les opportunités de communication et par extension de coopération[1819]. De manière non exhaustive, les défis de développement de ces régions nordiques sont de plusieurs ordres. Elles peinent par exemple à atteindre un niveau de masse critique dans les secteurs de l'industrie et de la recherche et développement[1820]. Cette difficulté s'explique par un déficit de main d'œuvre compétente couplée à une faiblesse quantitative d'infrastructures de recherche et d'éducation qui sont réparties de manière inégale sur les territoires. Par ailleurs, comme la base de leur économie repose sur les ressources naturelles, la transition économique est délicate et devra nécessairement reposer sur les conditions naturelles existantes.[1821] Ces régions font aussi face à des problèmes de diversification de l'industrie et leur économie ne repose souvent que sur une seule industrie (exploitation d'une ressource) voire une industrie qui n'est que saisonnière (tourisme)[1822].

Le rapport recoupe les priorités spécifiques des stratégies de spécialisation intelligentes de ces différentes régions pour en dégager les points communs et formuler des recommandations. Il ressort de son analyse qu'en comparaison avec le reste de l'UE, l'Arctique européen s'est plutôt

[1817] *Ibid.*
[1818] J. Teräs, V. Salenius, L. Fagerlund, L. Stanionyte, *Smart Specialisation in Sparsely Populated European Arctic Regions*, Rapport technique du Centre commun de la recherche de la Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, 50 p.
[1819] *Ibid.*, p. 3-4.
[1820] *Ibid.*, p. 8.
[1821] *Ibid.*
[1822] *Ibid.*, p. 11-12.

bien approprié le concept de stratégie de spécialisation intelligente[1823]. Des projets d'envergure ont été développés à plusieurs niveaux allant des clusters locaux aux projets interrégionaux à travers les plateformes thématiques susmentionnées. Les régions étudient même la possibilité de mettre en place une plateforme arctique d'investissement qui servirait de structure de financement conjoint aux régions de l'Arctique européen. Par ailleurs, le rapport recommande de veiller à ce que cette dynamique ne creuse pas un fossé entre les localités qui accroissent toujours plus leur développement, et les localités isolées qui deviendraient encore plus périphériques[1824]. La coopération transnationale serait l'un des moyens qui permettrait de les faire bénéficier de la dynamique actuelle. Le rapport insiste sur l'importance de connecter toujours plus les différentes régions à travers les multiples outils de coopération qu'ils ont à disposition. À plus d'un titre, les stratégies de spécialisation intelligente seraient *« un puissant outil de développement régional*[1825]*. »*

L'importance donnée à l'innovation et la recherche transparait dans le travail mené par le forum des parties prenantes de l'Arctique européen qui tente dans son rapport de faire le point sur les priorités en matière d'investissement et de recherche[1826]. La synthèse des contributions des parties prenantes identifie plusieurs priorités d'investissement organisées par grands domaines politiques. Le rapport reprend la proposition du gouvernement finlandais de tenir compte, lors de la sélection, de la valeur durable des priorités d'investissements, au niveau économique, social et environnemental[1827]. De plus, il préconise que le développement régional s'exerce dans le cadre d'une stratégie de spécialisation intelligence pouvant, à terme, mener à l'adoption commune à toutes les parties d'une telle stratégie[1828].

Une stratégie de spécialisation intelligente conjointe aux parties prenantes de l'Arctique européen concorde avec les recommandations faites par l'OCDE en 2017 à l'égard des régions nordiques à faible densité de population (NSPA)[1829]. Le NSPA est un réseau collaboratif, créé en 2004, et qui rassemble 14 sous-régions de la Finlande, la Suède et la Norvège[1830]. Il n'est donc pas exclu d'imaginer que les conférences des parties prenantes de l'Arctique européen adoptent à l'avenir une telle stratégie. En cela, un rapport émanant d'experts du Centre Arctique de l'Université du Lapland, à destination d'un projet financé par le bureau du Premier ministre

[1823] *Ibid.*, p. 36-37.
[1824] *Ibid.*
[1825] *Ibid.*, p. 36.
[1826] Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, Summary report of the Arctic stakeholder forum consultation to identify key investment priorities in the Arctic and ways to better streamline future EU funding programmes for the region, *op. cit.*
[1827] *Ibid.*, p. 8.
[1828] *Ibid.*, p. 12.
[1829] OCDE, Territorial reviews : Northern sparsely populated area, 13 mars 2017, 228 p.
[1830] *Ibid.*, p. 84-85.

finlandais, recommande d'adopter une stratégie-cadre commune à l'Arctique européen[1831]. Bien que la réalisation d'une stratégie de spécialisation intelligente commune leur semble peu réaliste, ils proposent l'adoption d'une stratégie qui s'inspirerait du concept, des éléments clés et de la méthodologie de la spécialisation intelligente. Selon eux, la stratégie commune doit se focaliser sur les défis et les caractéristiques propres à l'Arctique, autrement dit ce doit être une stratégie purement arctique. Ils conçoivent comme base de départ de leur stratégie, la sélection de priorités arctiques selon la méthode de la spécialisation intelligente[1832].

En dépit des pistes intéressantes qu'offrent les instruments présentés, aucun ne semble entièrement transposable à la région de l'Arctique européen. Aussi, il parait nécessaire d'envisager une voie que l'on pourrait qualifier *« d'intermédiaire »* en ayant comme point de départ la politique arctique de l'UE telle qu'elle existe aujourd'hui.

SECTION 2 AU PROCESSUS DE CREATION

À ce stade, il convient de replacer notre analyse dans le giron de l'échelon « politique » afin de repenser le cadre politique de l'initiative arctique de l'UE. Si l'on se réfère aux développements sur la notion de politique abordés précédemment, il fut constaté que la « politique » se distinguait par son rôle d'inspirateur de la « stratégie ». La politique répond à la question du « pourquoi » qui donne du sens à la stratégie. Sans la définition préalable du « pourquoi », ladite stratégie ne peut définir le « quoi » de l'action. La politique est le vecteur qui permet d'évoquer *« le besoin commun qu'elle affronte, l'objectif commun qu'elle poursuit et l'intérêt commun qu'elle sert[1833]. »* Ces trois éléments constituent la direction politique d'une initiative. En l'occurrence, l'opinion des différents experts de l'Union européenne en Arctique converge pour déplorer le manque de substance de la dernière communication de 2016 de la Commission européenne et de la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique extérieure de l'UE[1834]. Nous constations dans le chapitre précédent que le politique arctique de l'UE péchait parfois par manque de synergie et de direction politique. Il est très probable que l'UE décide dans un avenir proche de préciser sa démarche. À l'instar de ce que propose Adam Stepien, expert de l'Université du Lapland en Finlande, et modérateur lors de la Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen, il n'est pas incongru

[1831] A. Stepien, T. Koivurova, *Arctic Europe: Bringing together the EU Arctic Policy and Nordic cooperation*, Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities, Finland, fév. 2017, 56 p., spéc. p. 40.
[1832] *Ibid.*, p. 42-43.
[1833] N. Moussis, *Accès à l'Union européenne : Droit, économie, politiques*, European study services, 2008, 586 p.
[1834] JOIN (2016) 21, *op. cit.*

d'imaginer l'adoption d'un document muni d'une double casquette – la casquette « politique » pour les questions aussi bien liées à l'Arctique circumpolaire qu'à l'Arctique européen **(§1)** et une casquette « stratégie », document d'essence plus opérationnelle, pour l'Arctique européen **(§2)**[1835].

§ 1 PROPOSITION DE REFONTE DU CADRE POLITIQUE DE LA POLITIQUE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

Le point de départ d'une éventuelle refonte du cadre politique de la politique doit consister à délimiter plus précisément son champ d'application **(A).** Ensuite, pour gagner en cohérence et développer les synergies entre ses différentes actions, l'Union européenne aura besoin de clarifier la direction politique de son initiative. Clarifier sa direction politique ne signifie pas que cette direction est actuellement inexistante. À l'aide de la théorie des récits et des discours **(B)** nous tâcherons de déceler la ligne politique qui est la sienne aujourd'hui **(C).** Sur la base de ces éléments, nous serons alors en mesure de commenter la direction choisie et de formuler certaines recommandations **(D).**

A. La nécessité d'un champ d'application précisé

L'adoption d'une politique distinguant les zones géographiques de l'Arctique circumpolaire et de l'Arctique européen permettrait de souligner leurs différences, et donc d'adapter les objectifs en fonction de leurs particularités. Les différences entre les deux zones sont de plusieurs ordres, d'une part, les défis auxquels ces zones sont confrontées ne sont pas similaires, d'autre part, la position et les compétences de l'UE à l'égard de ces deux zones diffèrent. Dans l'Arctique circumpolaire, les domaines prédominants appartiennent à la sphère externe et maritime alors que dans l'Arctique européen ils relèvent de la sphère interne et terrestre. La position de l'UE vis-à-vis de l'Arctique circumpolaire est relativement précaire. Elle y agit principalement en tant que contributeur financier, notamment dans le domaine de la recherche, et en tant qu'acteur influent au niveau universel. Sa position dans l'Arctique européen est plus stable et elle y agit en tant que

[1835] A. Stepien, *The EU needs a two-tier approach towards the Arctic: a general policy for the Circumpolar Arctic and a concrete strategy for the European Arctic*, Arctic centre, University of Lapland, 10 déc. 2015, 12 p., https://www.thearcticinstitute.org/eu-two-tier-approach-towards-arctic/ (consulté le 17 oct. 2019).

« législateur »[1836]. Les récepteurs, autrement dit l'audience, de la politique arctique diffèrent également en fonction de la zone visée. En cela, une politique de l'UE pour la région circumpolaire s'adresserait plus particulièrement aux membres du Conseil de l'Arctique, et aux populations autochtones, alors qu'une politique de l'UE pour l'Arctique européen serait à destination d'un plus grand nombre plus d'acteurs (organisations de coopération sub-régionale de l'Arctique, États de l'Arctique européen, acteurs infra-étatiques, populations autochtones, ainsi que toutes les autres parties prenantes de la société civile). En définitive, cette définition du champ d'application géographique apporterait une plus grande clarté au document. Pour le reste, l'UE doit formuler sa direction politique avant de pouvoir définir des objectifs plus ciblés et d'éventuelles actions.

B. Support théorique à la définition d'une direction politique

« Le récit est présent dans tous les temps, dans tous les lieux, dans toutes les sociétés ; le récit commence avec l'histoire même de l'humanité ; il n'y a pas, il n'y a jamais eu nulle part aucun peuple sans récit ; toutes les classes, tous les groupes humains ont leurs récits, et bien souvent ces récits sont goûtés en commun par des hommes de culture différente, voire opposée : le récit se moque de la bonne ou mauvaise littérature : international, transhistorique, transculturel, le récit est là comme la vie[1837]*. »*

Nous l'évoquions, définir une direction politique consiste à informer des choix politiques adoptés en fonction des besoins communs. Autrement dit, cette direction politique est une traduction de l'intérêt général que sert la politique visée. Le droit est familier de la notion d'intérêt général, intérêt qui nous est transmis par la voie/voix des politiques publiques, et des normes. Ce concept est abordé de diverses manières selon les disciplines, et au sein même des disciplines. Il n'y a pas lieu ici de revenir sur l'ensemble de ces approches. Reste à noter la centralité de ce concept dans notre système juridique et politique. L'intérêt général est la cause qui vient légitimer les actions et normes qui s'imposent à leurs destinataires. Il faut cependant dépasser les apparences d'une origine transcendante de l'intérêt général, car *« l'intérêt général n'existe pas en soi, indépendamment des hommes qui composent une société*[1838]*. »* L'intérêt général existe, car il est

[1836] *Ibid.*
[1837] R. Barthes Roland, *Introduction à l'analyse structurale des récits*, Communications, n°8, 1966. p.1-27, spéc. p.1.
[1838] J. Chevallier, *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général*, in J. Chevallier (dir.), *Variations autour de l'idéologie*

défini, puis formulé par les hommes. Ainsi, aborder la question de la direction politique de la politique arctique de l'UE implique de faire un pas de côté, et de sortir du seul sentier juridique. La sociologie politique possède les outils pour analyser les transactions qui entourent la détermination de cet intérêt général. On s'appuiera plus particulièrement sur les travaux relatifs à l'approche cognitive des politiques publiques.

Les travaux de recherche participant de cette approche se sont développés dans les années 80, sans pour autant donner naissance à un véritable courant. Cette approche est définie par Yves Surel comme *« une expression générique employée pour classer et rassembler des travaux qui insistent sur le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations ou des croyances sociales dans l'élaboration des politiques publiques*[1839]*. »* Une grande variété de concepts fut dégagée de ces recherches, du référentiel de Pierre Muller[1840] au paradigme de Peter A. Hall[1841], ou encore au système de croyance de Paul Sabatier[1842]. Les recherches ont progressivement évolué pour s'intéresser plus particulièrement aux récits (narratives) et aux discours qui sont produits par les acteurs. Contrairement aux approches passées, l'approche par les récits **(1)** ou les discours **(2)** s'intéresse à des formes conscientes, et donc plus rhétoriques, que peuvent prendre les éléments cognitifs d'une politique publique. Ces récits sont en quelque sorte un véhicule par lequel est traduit l'intérêt général d'une politique.

---

de l'intérêt général, P.U.F., vol. l, 1978, 225 p., p.11-45, spéc. p. 37.

[1839] Y. Surel, *Approches cognitives*, in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) Références, 2010, p. 90-98, spéc. p. 90.

[1840] P. Muller, *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, Revue française de science politique, n°2, 2000, p. 189-208.

[1841] P. A. Hall*, Policy paradigm, social learning and the state : the case of economic policymaking in Britain*, Comparative politics, vol. 25, n°3, avril 1993, p. 275-296.

[1842] Mais Yves Surel, dans son article définitionnel, préfère aborder l'approche cognitive en s'attachant aux propositions communes émanant des différents travaux. Il en relève trois : une conception commune des discours perçus non pas comme « des justifications postérieures à l'action » ou des « instruments rhétoriques », mais comme des matériaux, « des signes », dévoilant le contenu des politiques publiques, véritables « vecteurs » et « garants » des rapports entre les acteurs (« alliance, collusion, conflits d'intérêts) qui sont au centre des politiques. De plus, l'utilisation par les acteurs des connaissances, en particulier des connaissances scientifiques, pour assoir une vision particulière de la société est étudié par les chercheurs pour révéler les « différentes politisations concurrentes » ou pour « comparer les politiques […] dans le temps et dans l'espace.» Enfin, ces travaux partagent l'hypothèse selon laquelle tout changement majeur de politique serait lié à « une transformation des éléments cognitifs et normatifs caractéristiques d'une politique, d'un problème ou d'un secteur d'intervention publique. » Mis à part ces propositions communes, les travaux sur l'approche cognitive des politiques publiques ont subi de vigoureuses critiques. Nous n'en citerons qu'une seule, à notre sens la plus dirimante, la difficulté à se reposer sur un cadre méthodologique suffisamment clair et précis pour être utilisé par d'autres chercheurs. Comme le formule Yves Surel, cette approche souffre d'une incapacité à « définir correctement ses variables d'analyse, de les identifier de manière rigoureuse et d'en déduire des hypothèses fiables. » Pour autant, cette approche ne fut pas abandonnée, au contraire, elle évolua pour dépasser les critiques dont elle fut l'objet. V° Y. Surel, *Approches cognitives*, in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques, op. cit.*, p. 90-98 ; P. A. Sabatier, E. Schlager, *Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines*, Revue française de science politique, n°2, 2000, p. 209-234.

1. La théorie de l'analyse des récits

Dans son sens courant, le récit[1843] signifie « une présentation (orale ou écrite) d'évènements (réels ou imaginaires)"[1844]. Le récit est la forme que prend la narration d'une histoire réelle ou imaginaire. L'homme s'est toujours raconté à travers des histoires, qu'il ait été question de sa propre histoire ou de l'histoire de la destinée humaine. Narrer une histoire force la compréhension. En pédagogie, il est souvent préconisé aux professeurs d'utiliser des anecdotes, histoires réelles, ou pas, pour aider les élèves à retenir la leçon enseignée. On fixe ainsi les éléments de connaissance en les mettant en scène dans une histoire. Cette technique aide à la fois la compréhension et la mémorisation. Les histoires sont partie intégrante du fonctionnement de la psyché humaine. Les tenants de l'approche cognitive sont logiquement partis du postulat que ce qui était vrai pour l'individu, l'était également pour un groupe d'individus[1845].

La notion de récit fut développée par Claudio M. Radaelli qui, sans en être à l'origine, a pu adapter les théories précédentes à son approche dite cognitive. Il définit le récit comme *« une forme »* que peuvent revêtir les éléments cognitifs, éléments liés à la connaissance, aux idées, des politiques publiques[1846]. Il existerait deux types de récits, les récits liés à la définition d'une politique, et ceux liés à la mise en œuvre d'une politique et à son impact[1847]. Il va de soi que nous nous attarderons davantage sur le premier type de récit. Ainsi, les récits liés à la formation d'une politique peuvent prendre *« la forme d'une histoire causale »* organisée selon un schéma narratif avec « *un début, un milieu et une fin, et même occasionnellement une conclusion moralisatrice*[1848]*.»* Le récit a un caractère quasi pédagogique. En s'appuyant sur le passé et le présent, le récit donne du sens et légitime la voie à suivre dans le futur, il peut aussi donner des pistes sur le *« comment y parvenir ».* Il permet d'articuler les différentes actions entre elles. C'est ce que Claudio M. Radaelli

---

[1843] Dérivé du verbe réciter lui-même dérivé du latin recitare, lire sur un manuscrit à haute voix, https://www.littre.org/definition/r%C3%A9citer (consulté le 16 oct. 2019).

[1844] http://stella.atilf.fr/Dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?8;s=150440055 (consulté le 16 oct. 2019).

[1845] D'où sans doute, l'assertion de Radaelli qui envisage la poursuite des travaux sur les récits par le biais de la psychologie cognitive. Mieux on comprendra les mécanismes de la pensée humaine, plus on sera à même d'analyser les récits ou encore de fournir des pistes aux praticiens. V° C. M. Radaelli, *Récits (Policy narrative)*, in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) Références, 2010, p. 548-554, spéc. p. 552.

[1846] L'emploi du terme « cognitif » lorsqu'il est associé au concept de récit embrasse aussi bien son sens philosophique, « qui a trait à la connaissance », que son sens plus dynamique et surtout fonctionnel issu du lexique linguistique où il est question d'une fonction cognitive comme d'une « fonction de communication se traduisant dans la langue par la phrase assertive servant à informer, à faire connaître une pensée à un interlocuteur. » C. M. Radaelli, *Récits (Policy narrative),* in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 549.

[1847] C. M. Radaelli, *Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne, Revue française de science politique,* n°2, 2000, p. 255-275, spéc. p. 257.

[1848] *Ibid.*

désigne sous le terme de *« séquentialité »,* ou *« d'ordre temporel des évènements*[1849]*».* La *« séquentialité »* est une propriété fondamentale des récits. Ce n'est pas tant la véracité ou *« la fausseté »* des éléments du récit qui importent que l'articulation des actions passées, présentes et futures, que le schéma narratif du *« scénario »* proposé[1850].

Le récit serait donc un construit intellectuel reposant sur l'instrumentalisation d'idées et de connaissances dont la véracité serait aussi sujette à caution que les scénarios de films qui au début de leur narration préviennent qu'ils sont *« tirés d'une histoire vraie ».* Ce construit apporte de la cohérence à l'action publique en rendant intelligible son action (ou ses actions) envisagée(s). Mais la fonction du récit n'est pas seulement de transmettre et de communiquer, il serait d'ailleurs plus juste en ce qui concerne la fonction pédagogique des récits d'en parler comme d'un moyen en vue de la réception, et surtout de l'acceptation des idées véhiculées. Le récit rend intelligible l'action afin de la légitimer et de favoriser son acceptation par ses récepteurs. Comme l'affirme Emery Roe, la fonction de ces récits serait de *« certifier »* certaines *« hypothèses nécessaires à la prise de décision par rapport à ce qui est en réalité incertain et complexe.*[1851]*»* En résumé, les tenants de l'approche cognitive diraient que les récits ont une phase de *« production de sens »* qui nourrit *« un processus de prise de pouvoir*[1852]*. »* La fonction pédagogique du récit est donc instrumentalisée dans un but précis : être utilisé à la manière d'un instrument de pouvoir sur les *« récepteurs [des récits qui] les intériorisent [pour qu'ils] en fasse quelque chose*[1853]*. »*

Claudio. M. Radaelli le souligne, les récits *« ne flottent pas dans l'air, pas plus qu'ils ne sont des entités métaphysiques »* au contraire, *« ils sont bien le résultat concret de l'action des acteurs […] tentant de tirer profit du pouvoir des idées*[1854]*. »* Il explique que ces acteurs agissent comme des *« entrepreneurs politiques »,* le récit est tout à la fois instrument de cohérence, il fournit une armature, un plan, aux actions envisagées et instrument de pouvoir en cela que le récit ambitionne l'adhésion de ses récepteurs pour *« une fois accepté[e] comme un ensemble de conceptions partagées concernant une politique un récit dominant encadre les choix et réoriente les préférences*[1855]*. »* Comme on l'a vu, les récits prennent souvent une certaine liberté avec les faits et,

---

[1849] *Ibid.*
[1850] *Ibid.*
[1851] Traduction par C. M. Radaelli, *Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 257 ; E. Roe, *Narrative Policy Analysis - Theory and Practice*, Duke University Press, 1994, 240 p., spéc. p. 51.
[1852] P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998, 153 p., spéc. p. 51-52 ; C. M. Radaelli, *Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 256.
[1853] Traduction par C. M. Radaelli, Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 257 ; E. Roe, Narrative Policy Analysis - Theory and Practice, *op. cit.*, spéc. p. 36-37.
[1854] C. M. Radaelli, Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 265.
[1855] *Ibid.*, p. 256.

là encore, il faut ajouter une caractéristique importante du récit qui est son pouvoir émotionnel. Les « histoires » qui sont narrées vont utiliser certains artifices pour influencer les destinataires du récit. Comme le résume Sanjoy Banerjee : *« Un récit construit une situation dans un sens qui conduit à rendre une action plus adéquate, au détriment d'autres évolutions possibles. Si la situation présente est l'avant-dernier épisode d'un récit, elle est alors associée à la tension dramatique qui survient avant la fin d'une histoire ou d'un film. L'action à mener est implicitement contrainte à l'intérieur de la construction narrative d'une situation, de la même façon que le dénouement heureux d'un film est reconnaissable un peu avant la fin*[1856]*. »*

Une fois accepté, le récit est dit *« dominant »* ou *« hégémonique ».* Il est admis que lors de la formation d'une politique publique, plusieurs récits *« concurrents »* peuvent s'affronter. On parlera de récit dominant lorsque ce dernier aura été *« institutionnalisé »,* autrement dit lorsque le récit aura *« réduit au silence les récits concurrents*[1857] *».* Mais le récit ne devient pas dominant par la contrainte, il recherche au contraire l'adhésion. C'est ici que la théorie de l'advocacy coalition framework est insérée. Elle repose sur le principe que *« des acteurs sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qu'ils agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une politique publique*[1858]*. »* Ces coalitions porteuses d'un récit vont tenter d'influencer les autres jusqu'à ce que l'un des récits devienne dominant. À ce moment-là, le récit en tant qu'*« instrument de pouvoir »* deviendra également *« la structure ou l'action est circonscrite » permettant « d'encadrer les choix et d'orienter les préférences*[1859]*. »* Les récits sont, d'une certaine manière, l'expression de l'intérêt défendu par les différentes coalitions. Le récit qui dominera sera quant à lui porteur de ce qui sera plus tard perçu comme l'évocation de l'intérêt général.

Dans cette perspective, le concept d'intérêt général correspondrait à un « supra-récit » sur lequel les représentations juridiques et politiques reposeraient. Le concept d'intérêt général agit tel un mythe fondateur *« indispensable à l'exercice du pouvoir étatique*[1860]*. »* Jacques Chevallier

---

[1856] Traduction par C. M. Radaelli, in *Récits (Policy narrative*), in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit, p. 550. V° S. Banerjee, *Narratives and Interaction Constitutive Theory of Interaction and the Case of the All-India Muslim League*, European Journal of International Relations, n°2, 1998, p. 178-203, spéc. p. 196-197.

[1857] P. A. Sabatier, *Advocacy coalition framework (ACF)*, in Laurie Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques,* 3e édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po, 2010, 776 p., p. 49-57, spéc., p. 49 ; C. M. Radaelli, Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 265.

[1858] P. A. Sabatier, *Advocacy coalition framework (ACF)*, in Laurie Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques, op. cit.*, p. 49.

[1859] C. M. Radaelli, *Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne*, *op. cit.*, p 256.

[1860] J. Chevallier, *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général, op. cit.*, p. 12.

envisage le concept d'intérêt général sous l'angle de l'*« idéologie*[1861]*. »* Selon lui, l'idéologie de l'intérêt général aurait, dans les sociétés contemporaines, succédé à la croyance religieuse[1862]. Mais tout comme elle, cette idéologie fut conçue pour maintenir le lien social, et cacher la réalité de la division et de la domination, en s'appuyant sur certaines croyances. Ces croyances – qui sont tant des représentations issues de l'imaginaire que des moyens de *« production du réel*[1863] *»* - reposent sur le postulat de *« l'unité originelle et substantiel du groupe »,* de l'existence *« d'une instance transcendante de totalisation établissant son identité »* (l'État), de l'existence *« d'une nécessité et du bien fondé d'un pouvoir au service exclusif de la collectivité »* (la représentativité)[1864]. L'ensemble de ces croyances forme les ingrédients de l'idéologie de l'intérêt général, et elles auraient pour fonction de légitimer le pouvoir dans nos sociétés. La force de ce supra-récit réside dans son intériorisation par l'ensemble des membres de la société. Ainsi, lorsqu'il est question de définir une politique – à l'instar de la politique arctique de l'UE – les différents acteurs vont consciemment ou inconsciemment se référer à ce grand récit commun. Lors de la formation d'une politique, plusieurs récits véhiculant une vision particulière de l'intérêt général sont susceptibles de s'affronter. Aussi, comme nous le soulignions précédemment, le récit qui finira par dominer sera, lui seul, considéré comme porteur de l'expression de l'intérêt général.

La théorie des récits de la sociologie politique partage également de nombreux points communs avec la théorie des discours. La différence la plus évidente entre ces deux théories est que l'analyse des discours confère au système linguistique (vocabulaire, figure de style) la faculté de façonner la perception des gens d'une certaine situation[1865].

2. La théorie de l'analyse des discours

L'analyse des discours de la sociologie politique repose sur un trait commun aux individus qui est l'utilisation d'*« une multitude d'heuristiques, qui leur permettent de simplifier la représentation des problèmes et d'alléger l'effort cognitif requis pour les traiter*[1866]*. »* Ces

[1861] *Ibid.*, p. 28
[1862] *Ibid.*
[1863] *Ibid.*, p. 41.
[1864] *Ibid.*
[1865] Maarten Hajer, David Laws, *Ordering through discourse*, in M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin (éd.), *The oxford handbooks of public policy*, Oxford university press, 2008, 996 p., p.251-268, spéc. p. 261.
[1866] V. D'Estaintot, B. Vidaillet, *Le décideur en action : comportements et processus psychologiques*, in Bénédicte Vidaillet (ed.), *La décision. Une approche pluridisciplinaire des processus de choix,* De Boeck Supérieur, 2005, Chap. 2, p. 43-73, spéc. p. 54.

heuristiques, sortes de *« raccourcis »* de la pensée, sont utilisées par chaque personne sans même le savoir. On va voir que ces raccourcis sont également utilisés, parfois consciemment, mais souvent inconsciemment, par les décideurs politiques. Ces derniers élaborent des récits courts, aussi appelés lignes narratives, qui leur permettent de communiquer plus simplement et rapidement leur vision de la réalité.

Le père de l'analyse discursive dans la sphère environnementale est le politologue hollandais Maarten Hajer. Il définit le discours comme *« un ensemble d'idées, de concepts et de catégories à travers lesquels un sens est donné à un certain phénomène physique ou social, et qui est produit et reproduit à travers un ensemble identifiable de pratiques*[1867]*. »* Ainsi, *« les discours sont constitués de structures intégrées dans le langage*[1868] *».* Il identifie en particulier deux concepts parcourant les discours. D'une part, les *« métaphores »* qui sont ces *« questions emblématiques »* qui permettent de faire ressortir le *« « thisness » of a that and the « thatness » of a this*[1869] *».* D'autre part, les *« lignes narratives »,* les *« storyline »,* qui prennent la forme d'une *« déclaration condensée résumant un récit complexe*[1870]*. »* Dans la pratique, ces deux concepts sont utilisés par les acteurs institutionnels pour communiquer sur des problèmes particuliers. Intervient alors un autre concept, le discours de coalition, *« coalition discourse »,* qui vise *« un groupe d'acteurs qui, dans le contexte d'un ensemble identifiable de pratiques, partage l'utilisation d'un ensemble particulier de « lignes narratives » sur une période donnée »*[1871]. L'analyse porte donc sur la pratique de cet agglomérat d'acteurs qui utilisent des lignes narratives pour produire ou transformer du discours. Il va sans dire que peuvent coexister sur la même période plusieurs discours de coalition. L'identification de ces discours permet alors d'analyser l'influence qu'ils produisent sur la scène politique visée. Hajer distingue deux catégories d'influence discursive, le *« discours de structuration »* et le *« discours institutionnalisés* [1872]*».* Le discours de structuration interviendrait lorsqu'un discours de coalition commence à dominer et influer sur la manière dont une donnée sociale, une politique en ce qui nous concerne, interprète la réalité. Le discours institutionnalisé correspondrait à un discours qui serait consolidé en pratique au niveau des institutions. Lorsqu'un

[1867] Traduction par nos soins de M. Hajer, *Doing discourse analysis : coalitions, practices, meaning*, in M. Van Den Brink, T. Metze (dir.), *Words matter in policy and planning – Discourse theory and method*, Netherlands geographical studies, Utrecht, 2006, 182 p., p. 65-74, spéc. p. 67.
[1868] *Ibid.*
[1869] *Ibid.*, p. 68.
[1870] *Ibid.*, p. 69.
[1871] *Ibid.*, p. 70.
[1872] *Ibid.*

discours de coalition devient à la fois un discours de structuration et un discours institutionnalisé alors on peut admettre que ce discours est dominant[1873].

À l'aune des deux théories susmentionnées, il convient d'analyser maintenant ces récits et discours qui gravitent autour de la politique arctique de l'UE. En ce qui concerne l'emploi des termes « discours » et « récit », nous favoriserons l'emploi du terme « récit » sauf lorsque nous nous appuierons sur l'analyse d'auteurs employant le terme « discours ».

C. Analyse des récits de la politique arctique de l'Union européenne

Globalement, la politique arctique de l'UE, telle qu'elle apparait dans la communication de 2016 de la Commission et de la Haute représentante pour les affaires étrangères, est portée par un discours que l'on pourrait qualifier de passif[1874]. En effet, la Communication de 2016 envisage essentiellement les actions qui sont déjà en cours de mise en œuvre[1875]. Seulement, l'articulation entre ces actions ne bénéficie d'aucune véritable mise en scène. L'absence de substance théâtrale tient en grande partie à la séquentialité partielle qui la caractérise. La séquentialité dans les récits suppose qu'ils s'appuient sur des éléments du passé et du présent afin de permettre une projection dans le futur[1876]. À ce titre, la communication de 2016 fait référence aux actions passées et présentes, mais elle n'envisage que de manière limitée les options futures. Comme nous le soulignions dans le chapitre précédent, les *« stratégies à adopter »* de la communication correspondent, en réalité, à un état des lieux des initiatives actuellement menées par l'UE en Arctique. Selon Claudio M. Radaelli, la séquentialité est une caractéristique essentielle des récits, car elle permet d'articuler les actions passées, présentes et futures en leur donnant du sens[1877]. Par extension, la séquentialité est un moyen de légitimer la voie choisie par la politique. Tournons-le différemment, ce défaut de puissance évocatrice gêne l'identification de l'intérêt général porté par la politique arctique. Cela étant, les difficultés à identifier clairement le récit de la politique arctique de l'UE ne signifient pas que cette politique en est, pour autant, dénuée.

Nous commencerons par une analyse du document politique actuel qui se focalisera sur les récits relatifs à l'intégration des considérations environnementales **(1).** Tout comme le document

[1873] *Ibid.*, p. 71.
[1874] JOIN (2016) 21, *op. cit.*
[1875] *Ibid.*
[1876] C. M. Radaelli, Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 257.
[1877] *Ibid.*

politique actuel, cette analyse est dépourvue de délimitation géographique entre les différents arctiques. Nous envisagerons ensuite une analyse plus prospective s'inscrivant dans notre proposition de refonte du document politique suivant une délimitation géographique – Arctique circumpolaire, Arctique européen. À cet égard, nous tenterons de déterminer la teneur de l'éventuel récit de la zone de l'Arctique européen **(2).**

1. Analyse des récits autour de l'intégration des considérations environnementales dans l'actuelle politique arctique de l'Union européenne

Selon le Traité de Lisbonne, l'UE doit œuvrer à *« un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* [1878]*»* et il impose que soient intégrées les exigences de la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union[1879]. Cette dernière disposition est une clause transversale d'intégration. Ces clauses fonctionnent comme des transfuges de l'intégration, elles permettent d'asseoir une plus grande cohérence entre des politiques sectorielles, aux objectifs parfois contradictoires, en veillant à ce que *« les impératifs élevés*[1880] *»* de l'UE soient globalement respectés. Le traité ne confère pas à ces objectifs transversaux une portée supérieure aux objectifs des politiques sectorielles. Seulement, il fut admis que *« compte tenu de leur contenu matériel et des politiques qu'elles concernent, elles ne sont pas étrangères, dans leur dimension externe, à l'affirmation et à la promotion des valeurs de l'Union sur la scène internationale*[1881]*. »* Or, la protection de l'environnement n'est pas à proprement parler une valeur de l'UE, mais sa présence dans les objectifs communs à l'UE et sa traduction dans une clause d'intégration, aussi appelée clause *« d'omniprésence »,* en font un objectif majeur de l'UE[1882]. En dépit de la portée juridique relative de ces clauses, due à leur effet direct incertain, leur portée politique est indéniable. Il serait donc justifié, de même que préférable, que les exigences environnementales soient dument intégrées dans la politique arctique de l'UE. L'analyse discursive suivante cherche à déceler les signes de cette intégration dans les discours des acteurs arctiques de l'UE **(a).** Ne disposant pas des outils nécessaires pour mener une analyse sociologique, l'analyse présentée s'appuiera principalement sur les travaux menés par des

[1878] Article 3 TUE.
[1879] Article 11 TFUE.
[1880] C. Blumann, L. Dubouis, Droit institutionnel de l'Union européenne, 6ème édition, 2016, 922 p., p. 125-128.
[1881] I. Bosse-Platière, *L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne,* C. Flaesch-Mougin (dir.), thèse, droit, Université Rennes 1, Bruylant, 2009, 860 p., spéc. p. 514.
[1882] *Ibid.*

chercheurs du Collège d'Europe[1883]. Sur la base des discours qui se révèleront, il sera alors possible d'envisager leur évolution potentielle **(b).**

a. La révélation des récits

Une étude émanant du Collège d'Europe procède à une analyse du discours de l'UE et de ses États membres sur l'intégration des considérations environnementales dans leur politique arctique[1884]. Deux remarques peuvent, à ce stade, être formulées quant au cadre d'analyse choisi par cette étude. La première est relative aux « sujets » de l'analyse. Les auteurs se concentrent sur les discours émanant de l'UE (au travers du discours de la Commission, du service européen pour l'action extérieure, du Conseil et du Parlement européen), des États membres arctiques, et des États membres non-arctiques intéressés. Les discours de ces acteurs correspondent à l' *« espace discursif »* de la question soulevée.[1885] Il aurait pu être pertinent d'évaluer le discours des autres parties prenantes (les populations autochtones, les chercheurs, les acteurs infra-étatiques) qui participent à la structuration du débat. La seconde concerne le *« sujet »* de l'analyse, l'intégration des considérations environnementales dans la politique arctique de l'UE. Les auteurs de cette étude s'intéressent plus particulièrement à la manière dont les acteurs susmentionnés articulent les exigences juridiques de protection de l'environnement arctique et les exigences économiques de développement. Attendu que les actions de ces acteurs sont susceptibles d'impacter l'Arctique, leur position sur cette question appelée *« le paradoxe arctique »* est cruciale.

La méthode appliquée par les auteurs a consisté à diviser leur analyse autour de deux objectifs. Ils ont évalué, d'une part, la propension des États membres à soutenir la politique arctique de l'UE et, d'autre part, leur aptitude à défendre la protection de l'environnement dans leur politique. Leur analyse du discours repose sur plusieurs types de discours. Les discours structurés (discours de coalition), discours qui vont dans le même sens, sans que leurs auteurs aient cherché à les concilier. Et les discours institutionnalisés, discours suffisamment « dominants » pour réduire au silence toute opposition. Le spectre de l'intensité du soutien aux exigences environnementales oscille entre une faible intégration (échelle minimum du baromètre) et une forte intégration de ces

[1883] B. De Botselier, S. López Piqueres, S. Schunz, *Addressing the 'Arctic Paradox': Environmental Policy Integration in the European Union's Emerging Arctic Policy,* EU diplomacy papers, n°3, Collège d'Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, 2018, 38 p.
[1884] *Ibid.*
[1885] Maarten Hajer, David Laws, *Ordering through discourse*, in M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin, *The oxford handbooks of public policy*, Oxford university press, 2008, 996 p., p.251-268, spéc. p. 260.

exigences (échelle la plus haute). Selon les auteurs, une faible intégration se traduirait par une simple prise en considération des exigences environnementales[1886]. Une forte intégration est induite au contraire par *« un engagement à minimiser les contradictions entre les politiques environnementales et les autres politiques sectorielles en conférant la priorité majeure aux objectifs environnementaux sur les autres objectifs politiques[1887]. »* Entre les deux, un engagement modéré implique une *« approche équilibrée entre les risques environnementaux et les opportunités économiques [1888]».*

Il ressort de cette analyse qu'il existerait trois discours de coalition concernant l'intégration des exigences environnementales dans les politiques liées à l'Arctique[1889]. Le discours de coalition en faveur d'une intégration forte rassemble les institutions européennes et, dans une certaine mesure, la Suède[1890]. Le discours de coalition en faveur d'une intégration faible de l'environnement comprend les autres États nordiques (Danemark, Finlande)[1891]. Enfin, le discours de coalition pour une intégration modérée est tenu par les États intéressés non arctiques (l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie)[1892].

Si à première vue, aucun discours de structuration et d'institutionnalisation n'émerge, les auteurs ont tout de même développé la certitude qu'il existerait un tel discours. Comme nous l'évoquions dans le chapitre précédent, la dernière communication de la Commission et de la Haute représentante sur la politique arctique de l'UE omet d'aborder la question de l'exploitation des ressources autrement que dans le contexte de la coopération internationale. C'est justement autour de cette omission, et de l'immobilisme de l'UE qui en découle que les auteurs de cette analyse constatent l'émergence *« ex negativo »* d'un discours de structuration et d'institutionnalisation sur l'intégration des exigences environnementales[1893]. Si l'on résume, sans doute de manière trop simplifiée, mais tout comme les récits à des fins pédagogiques, l'état actuel des récits qui s'affrontent autour de la question de l'intégration des exigences environnementales dans la politique

[1886] B. De Botselier, S. López Piqueres, S. Schunz*, Addressing the 'Arctic Paradox': Environmental Policy Integration in the European Union's Emerging Arctic Policy*, *op. cit.*, p. 7.
[1887] Traduction par nos soins. *Ibid.*
[1888] Traduction par nos soins. *Ibid.*
[1889] Les auteurs évoquent également des coalitions de pratiques. *Ibid.*, p. 20-28.
[1890] Les auteurs distinguent la stratégie Arctique de la Suède de 2011 qui se situerait plus dans le discours de coalition en faveur d'une intégration faible des exigences environnementales et l'adoption récente d'un mémorandum assez court intitulé *« nouvelle politique environnementale de la Suède pour l'Arctique »* qu'ils placent dans le discours de coalition en faveur d'une forte intégration de ces exigences. *Ibid.*, p. 19-20.
[1891] *Ibid.*
[1892] *Ibid.*
[1893] B. De Botselier, S. López Piqueres, S. Schunz, Addressing the 'Arctic Paradox': Environmental Policy Integration in the European Union's Emerging Arctic Policy, *op. cit.*, p. 29.

arctique de l'UE, on constate que le seul récit dominant qui existe aujourd'hui est celui d'une faible intégration.

b. L'évolution potentielle des récits

Nous ajouterons à l'analyse des auteurs susévoqués que le récit, non dominant, d'une forte intégration des exigences environnementales émanant des entrepreneurs principaux de la politique, la Commission européenne et la Haute représentante, est relativement passif[1894]. Cette passivité se caractérise par le soin que ces acteurs mettent à éviter toute prise de position sur les problématiques qui, politiquement, divisent, en particulier celles liées au paradoxe arctique. C'est une passivité que l'on suppose être à la fois subit et volontaire, et qui découle directement de la position géopolitique, toujours précaire, de l'UE en Arctique.

Par ailleurs, l'analyse des récits offre un éclairage aussi bien sur la construction de l'intérêt général que sur sa teneur véritable. Cet éclairage est d'autant plus éloquent dans le contexte du paradoxe arctique qu'il se caractérise par la mise en présence d'intérêts a priori incompatibles – préservation de l'environnement et exploitation économique. Comme nous l'avons vu, les institutions européennes, et plus particulièrement la Commission et la Haute représentante, affirment défendre une forte intégration des exigences environnementales. C'est là que résiderait l'intérêt général commun de l'UE en Arctique. Cependant, l'analyse des récits nous apprend que sur la question du paradoxe arctique, le récit dominant serait celui d'une faible intégration des exigences environnementales. L'adhésion à ce récit par la Commission européenne, la Haute représentante est, d'une certaine manière, camouflée par leur choix de ne pas faire apparaitre ces questions dans le document politique. Aussi, l'intérêt soi-disant commun annoncé ne correspond pas à l'intérêt véritablement poursuivi.

Seulement, ce récit, aujourd'hui commun à l'ensemble de la zone arctique, est voué à évoluer. On perçoit déjà dans la dernière communication conjointe de 2016 les prémisses d'un discours plus modéré de l'intégration des exigences environnementales dans l'Arctique européen[1895]. Comme le mentionnent les auteurs de l'analyse précitée, les États membres de l'Arctique européen sont actuellement portés par la « position idéelle » du récit dominant de la stratégie Europe 2020 qui favorise la voie de la croissance durable, c'est-à-dire du développement

[1894] *Ibid.*
[1895] JOIN (2016) 21, *op. cit.*

économique durable[1896]. Dans la perspective d'une politique qui scinderait son champ d'application en deux zones géographiques distinctes, il est alors fort probable que leurs récits ne se rejoindraient pas sur cette question. Le récit sur l'intégration des exigences environnementales dans la zone de l'Arctique circumpolaire continuera très certainement à revêtir la forme actuelle. On doute qu'à l'avenir l'UE ne développe un récit plus engagé, et donc davantage voué à dominer, sur cette question.

2. Réflexions autour de l'éventuel récit de l'Union européenne pour l'Arctique européen

Comme le soutiennent les auteurs précédemment évoqués, les États membres de l'Arctique européen soutiendraient le récit dominant de la stratégie Europe 2020 qui se focalise sur la croissance durable[1897]. Nous envisageons donc ici de croiser cette donnée avec une analyse des effets produits par les instruments de la politique de cohésion de l'UE, instruments qui organisent déjà, ou qui ont vocation à organiser l'action, et la coopération, dans l'Arctique européen. Sont en particulier visés les programmes de coopération territoriale, la stratégie macro-régionale et la stratégie de spécialisation intelligente. Ces instruments sont généralement perçus comme de simples instruments de bonne gestion garants d'une plus grande cohérence et synergie entre les acteurs d'une région et les actions qu'ils y mènent. Cette image tend à dissimuler le récit dont ils sont en réalité porteurs **(a).** En tant qu'instruments de la politique de cohésion territoriale, ils demeurent connectés au récit de cette politique. Seulement, la politique de cohésion territoriale, porteuse a priori du récit de la solidarité, est elle-même influencée par le récit dominant de la stratégie Europe 2020, récit qui soutient la compétitivité **(b).**

Nous devons d'ores et déjà évoquer les limites de cette analyse qui se veut résolument modeste en raison de nos ressources limitées pour procéder à une véritable analyse du récit de la politique de cohésion.

[1896] B. De Botselier, S. López Piqueres, S. Schunz, Addressing the 'Arctic Paradox': Environmental Policy Integration in the European Union's Emerging Arctic Policy, *op. cit.*, p. 30.
[1897] *Ibid.*

a. Le récit caché des instruments de la politique de cohésion territoriale

Les programmes de coopération territoriale, la stratégie macro-régionale et la stratégie de spécialisation intelligente revêtent l'apparence de simples instruments de bonne gestion en vue d'insuffler davantage de cohérence et de synergies aussi bien entre les acteurs d'une région qu'entre leurs actions et celles de l'UE en direction de cette région. Ces instruments sont, en quelque sorte, le produit de cet idéal de cohérence que nous évoquions : ils évaluent, organisent, rationalisent. Le récit que portent ces instruments fonde a priori l'essentiel de sa légitimité sur la méthode qu'ils appliquent plus que sur leur contenu. Autrement dit, le récit est plus porté *« sur la glaise du potier plutôt que dans l'âme abstraite d'un hypothétique roi-philosophe*[1898]*. »*

En cela, ils confortent la cohérence qui, rappelons-le, peut être envisagée comme l'objectif qui conditionne l'efficacité. Pour sa part, l'efficacité est généralement entendue *« comme la capacité d'atteindre avec certains moyens dans un contexte déterminé l'objectif qu'on s'est fixé*[1899]*. »* Mais depuis quelques années, on observe en droit de l'UE un glissement de la notion d'efficacité vers celle d'efficience. Ces deux notions sont rarement distinguées alors même que leur logique diffère. L'efficience vise *« la réalisation des résultats attendus au moindre coût*[1900] *»*, elle est souvent désignée sous l'expression *« rapport coût-efficacité*[1901] *»* ou *« rapport coût-avantage ».* Ainsi, le glissement ou la fusion de l'efficacité-efficience ne vise plus uniquement à réaliser des objectifs, mais à les réaliser au meilleur coût possible. Cette exigence économique qui se glisse comme un prérequis lors de la conception de la décision (ou en l'espèce de la stratégie) influence directement les objectifs eux-mêmes. Dans ce système, les résultats spécifiques attendus vont déterminer le contenu de la décision des institutions. L'essor de cette méthode *« politico-managerialo-économique* [1902]*»* trouve ses racines dans le concept de New Public Management (NPM) développé dans les années 80. Le NPM vise à rapprocher la gestion publique de la gestion privée en y introduisant ses méthodes, ses outils et ses principes (performance, concurrence et désagrégation)[1903]. Cette méthode qualifiée de rationnelle prend la forme d'un remède, d'une

[1898] J. Pitsey, C. Ruwet, *La mise en récit comme source de motivation et de légitimation au cœur des nouvelles techniques de régulation*, Droit et société, n°86, janv. 2018, p. 135-156, spéc. p. 151.
[1899] R. Kovar, *Eloge tempéré de l'incohérence*, in Valérie Michel (dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence,* Actes du colloque des 10 et 11 mai 2007, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, 440 p., p. 41-46, spéc. p. 42.
[1900] L. Fontaine, *Effectivité et Droit de l'Union Européenne sous le regard d'une analyse sociétale*, A. Bouveresse, D. Ritleng, *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2018, 256 p., spéc. p. 11-29.
[1901] *Ibid.*
[1902] *Ibid.*, p. 16.
[1903] Van Haeperen, Béatrice, *Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne*, *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome LI, n° 2, 2012, p. 83-99.

solution à la complexité grandissante du système. Mais comme le soulève Lauréline Fontaine *« si le calcul coût-avantage est présenté sous les atours de la rationalité, cette rationalité doit certainement être beaucoup plus souvent interrogée*[1904]*. »* Il faut donc envisager les effets de la méthode de l'efficacité-efficience.

On soutient que selon le domaine visé, la méthode de l'efficacité-efficience ne sera pas forcément pertinente. Prenons l'exemple de la recherche, domaine éminemment important dans l'action de l'UE en Arctique, telle qu'elle est envisagée dans les stratégies de spécialisation intelligente. La recherche y est considérée comme un moyen de produire de l'innovation qui est elle-même vouée à contribuer au développement économique. Cette instrumentalisation économique de la recherche est un choix politique qui aura nécessairement des conséquences sur ce domaine et par répercussion sur celui de l'éducation. La Commission promeut ainsi comme modèle les *« nombreuses universités européennes [qui] aident à commercialiser la recherche en renforçant l'esprit d'entreprise des étudiants et en collaborant avec des entreprises régionales dans le domaine de l'innovation ; elles s'impliquent ainsi davantage dans le développement économique régional. Il serait bon que ce phénomène prenne de l'ampleur*[1905]*. »*

Le Professeur Yves Bréchet s'inquiète à plus d'un titre de cette *« injonction à l'innovation »* dont font l'objet les universités et les chercheurs[1906]. Il note l' *« omniprésence du vocable innovation »* dans les appels d'offres et les sources de financement dont il résulte une orientation de la recherche vers certains sujets considérés comme *« valorisant »* par la communauté scientifique et la société[1907]. La *« nouveauté »* est cette valeur apportée par l'innovation. Cette valeur risque, cependant, d'avoir *« des conséquences sur les modes de fonctionnement de la communauté scientifique*[1908]*. »* À cet égard, Y. Bréchet isole trois effets pervers : *« la dévalorisation du capital de connaissances acquises, les effets de mode et de bulles spéculatives scientifiques, la survalorisation de la culture de projet par rapport à la culture de compétences*[1909]*. »* Tout d'abord, le capital de connaissances acquises comprendrait plusieurs niveaux. Le premier capital est constitué d'un socle de connaissances stables, véritables références qui forment la base d'une

[1904] L. Fontaine, *Effectivité et Droit de l'Union Européenne sous le regard d'une analyse sociétale*, A. Bouveresse, D. Ritleng, *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2018, 256 p., p. 11-29.**,** spéc. p. 19.
[1905] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», COM (2010) 553, 6 oct. 2010, 17 p., spéc. p. 10.
[1906] Y. Bréchet, *L'innovation et la course à la nouveauté dans la recherche : une analyse des risques*, Union rationaliste, Raison présente, n°206, fév. 2018, p. 59-68, spéc. p. 61.
[1907] *Ibid.*, p. 60.
[1908] *Ibid.*
[1909] *Ibid.*, p. 61.

discipline[1910]. Ensuite, sur ce premier socle se développerait un second capital scientifique. Ce capital souffrirait actuellement d'une dévalorisation, car *« pas assez ancien pour avoir été « sacralisé » et ensuite « banalisé » […] il est trop vieux pour motiver une attention qu'on ne plus qu'à la nouveauté[1911]. »* Négliger l'étude de ce second socle paralyserait les véritables avancées scientifiques. En définitive, ce qui prend les apparences d'une nouvelle pierre à l'édifice scientifique ne serait en réalité qu'une ancienne pierre dont on ignore tout simplement l'existence par manque de rigueur dans ses recherches. Ce que l'auteur désigne comme *« les effets de modes dans le choix des sujets d'intérêt »* se réfèrent aux nouveaux critères de sélection des sujets de recherche[1912]. Le seul critère de l'intérêt scientifique aurait été complété ou parfois remplacé par ceux de *« la nouveauté intellectuelle, les applications potentielles, la demande sociétale[1913]. »* En conséquence de quoi, des sujets jugés trop anciens, démodés, et donc peu attrayants, seront insuffisamment financés, voire tout bonnement délaissés. Enfin, la dévalorisation de la culture de compétences fait référence à la professionnalisation de la science. Les subsides de la recherche seraient dirigés par les politiques scientifiques au profit de projets qui auraient des applications potentiellement exploitables au niveau économique et/ou qui répondent à une demande sociétale[1914].

En définitive, chercher à rendre ce domaine efficace du point de vue économique va à l'encontre de ses motivations fondamentales, la recherche d'une vérité scientifique, qui ne peut s'épanouir dans un climat motivé par la compétitivité et la rationalisation. Elle doit le plus possible évoluer loin de ces contraintes matérialistes. L'efficacité de la recherche ne peut avoir d'autres fins que celle de faire avancer les connaissances.

C'est à travers le prisme de la méthode appliquée aux instruments de la politique de cohésion territoriale que se dévoile le récit dont ils sont porteurs. Cette méthode s'applique à rationaliser l'action de l'UE, et des autres acteurs des régions, dans le but d'être à la fois efficace et efficiente. Dans son sens courant, le concept de rationalité renvoie à une démarche logique. En sociologie, Max Weber différenciait la rationalité en finalité (rationalité instrumentale) de la rationalité en valeur (rationalité axiologique)[1915]. D'après cette distinction, une action sera rationnelle en finalité si elle repose sur l'organisation la plus optimale des moyens au service des buts poursuivis. Cette rationalité de l'action est de nature purement intellectuelle, elle n'est pas

[1910] *Ibid.*, p. 61-62.
[1911] *Ibid.*, p. 61.
[1912] *Ibid.*, p. 62.
[1913] *Ibid.*, p. 63.
[1914] *Ibid.*, p. 65.
[1915] M. Weber, *Economie et société – Les catégories de la sociologie*, Tome 1, Pocket, 1995, 457 p., p. 49-50. En réalité, Weber isolait quatre types de rationalité : la rationalité en finalité, la rationalité en valeur, la rationalité déterminée de façon affectuelle ou traditionnelle.

influencée par l'affect. En revanche, une action rationnelle en valeur tend à s'organiser en fonction d'une valeur ou un impératif supérieur. En réalité, une action se conforme rarement à un seul type de rationalité, mais certains types peuvent toutefois être dominants. Quelles que soient les limites de cette théorie et les difficultés à la transposer à notre époque, il n'en demeure pas moins qu'elle nous permet de comprendre les enjeux de l'action de l'UE. La politique de cohésion, telle qu'elle se présente, se propose de mener une action rationnelle en finalité. L'importance qu'y revêt la méthode est significative, car ce sont les buts de la méthode qui sont mis en avant, ceux de mener une action efficace et effective, plutôt que les buts politiques de l'action entreprise.

b. Le récit de la compétitivité versus le récit de la solidarité

Les programmes de coopération territoriale, les stratégies macro-régionales et les stratégies de spécialisation intelligente sont des instruments de la politique de cohésion régionale. Selon les traités, l'Union développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale *« afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble*[1916] *».* L'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale fait également partie des objectifs généraux de l'UE contenus à l'article 3§3 TUE. Dans son sens courant, la cohésion vise l'*« Union, solidarité étroite; caractère quasi indestructible du lien qui unit les membres d'un groupe*[1917] *».* Il n'est alors pas surprenant que l'objectif de cohésion, tel qu'il apparait à l'article 3§3 TUE, soit directement lié à l'objectif *« de solidarité entre les États membres ».* La solidarité appliquée à la politique de cohésion régionale devrait donc correspondre à la solidarité des États, ou des régions prospères, à l'égard des États ou des régions plus pauvres. Par ailleurs, la politique de cohésion repose également sur la stratégie de développement et de croissance de l'UE (stratégie Europe 2020) dont elle doit intégrer les objectifs. La stratégie Europe 2020 a approfondi l'orientation déjà amorcée lors de la Stratégie de Lisbonne qui reposait sur la prééminence de l'objectif de croissance. La stratégie souhaite établir une croissance intelligente, durable et inclusive pour l'Union européenne, car elle est perçue comme *« le moyen de surmonter les faiblesses structurelles de l'économie européenne, d'en améliorer la compétitivité et la productivité et de jeter les bases d'une économie sociale de marché durable*[1918]*. »* Ainsi, les trois instruments sur lesquels porte notre analyse sont voués à être les véhicules permettant la réalisation de cet objectif. Par

[1916] Article 174 TFUE.
[1917] https://www.cnrtl.fr/definition/coh%C3%A9sion (consulté le 15 oct. 2019).
[1918] COM (2010) 553, *op. cit.*

exemple, le principe général du règlement (UE) n° 1303/2013 sur les fonds ESI établit que *« les fonds ESI apportent un soutien […] à la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive […] dans le respect des objectifs des fonds ESI définis par le traité [il s'agit ici des articles 174 TFUE et 3 TUE évoqués précédemment], y compris la cohésion économique, sociale et territoriale*[1919]*. »* Ainsi, la politique de cohésion a, d'une part, selon le traité, pour objectif de renforcer une cohésion multi-dimensionnelle et de promouvoir la solidarité entre les États membres et, d'autre part, selon la stratégie Europe 2020, pour objectif d'améliorer la compétitivité. Nous reprendrons ici l'exemple de l'instrument le plus récent et emblématique des objectifs schizophrènes de la politique de cohésion : les stratégies de spécialisation intelligente. Comme nous l'expliquions, l'accès des régions aux fonds structurels est conditionné à l'adoption préalable d'une telle stratégie. Lors d'une analyse préalable, les États membres et les régions identifient leurs atouts, capacités et handicaps afin de déterminer les domaines de spécialisation les plus prometteurs dans une perspective concurrentielle. Le but étant que les régions soient compétitives dans leur domaine de spécialisation. Ainsi, une politique normalement vouée à développer la cohésion entre les régions de l'Union européenne impose aux régions d'adopter des instruments qui engendrent de fait une compétition entre elles.

En définitive, leur fonction la plus ostensible d'instrument de gestion promeut un objectif plus large de croissance économique selon un modèle de développement économique rythmé par les exigences du marché. Et selon les points de vue, ces instruments peuvent être perçus soit comme une dérive d'une rationalisation excessive, soit comme un remède aux maux d'un système toujours plus complexe, mais on peut aussi se situer quelque part entre ces deux visions. Il est toutefois indéniable qu'ils sont porteurs d'un véritable modèle de société, auquel on adhère ou non. La logique portée par la stratégie Europe 2020 semble avoir été intériorisée par les instruments de la politique de cohésion.

Ainsi, sans pouvoir l'affirmer de manière déterminée, il semblerait que la politique de cohésion ait fait sien le récit de la stratégie Europe 2020. Comme nous l'évoquions au début de l'analyse, ce récit est aussi largement soutenu par les États membres de l'Arctique européen. Par ailleurs, souvenons-nous que le rapport du forum des parties prenantes de l'Arctique mentionne le large consensus des parties sur les priorités dégagées pour la zone. Eu égard au consensus qui se dégage du rapport du forum des parties prenantes, on peut supposer que les parties prenantes sont également favorables à ce récit. Par ailleurs, les principaux exégètes de la politique arctique semblent aussi avoir intériorisé ce récit comme nous le démontre la proposition du plus influent

[1919] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, article 4§1.

d'entre eux, Adam Stepien, de s'inspirer de la logique et de la méthode des stratégies de spécialisation intelligente lors de l'élaboration d'une stratégie-cadre pour l'Arctique européen[1920]. Il n'y a donc qu'un pas pour considérer que l'avenir de l'Arctique européen fasse déjà l'objet d'un récit dominant.

D. Recommandations plurielles pour la refonte du cadre politique de la politique arctique de l'Union européenne

Cette étude des récits de la politique arctique de l'Union nous enseigne que cette dernière peine à concilier ses différents intérêts en Arctique. Contrairement à ses engagements proclamés à l'égard des préoccupations environnementales, il semble que l'Union privilégie le développement économique durable dans la région. Dans la logique de l'objectif de développement durable qui est le sien, l'équilibre des piliers environnemental, social et économique devrait être respecté. À l'origine, cet objectif fut développé pour réguler l'impact du développement des activités humaines sur l'environnement. Le pilier environnemental y occupait donc une place centrale, requérant une attention particulière. Or, la mise en œuvre de cet objectif par l'Union européenne s'éloigne de sa conception originale et tend à opérer une hiérarchisation de ses piliers, avec au sommet le pilier économique. De la même manière, le pilier social garant d'un développement qui favoriserait la cohésion sociale, et plus largement la solidarité, est infiltré par une logique économique. Toutefois, si le récit de la compétitivité semble assumé par l'Union européenne, et par là même susceptible d'être clarifié dans un nouveau cadre politique à l'égard de l'Arctique européen, tout laisse penser que le récit affiché, et pourtant peu en adéquation avec la réalité, d'un puissant engagement environnemental dans l'Arctique circumpolaire restera inchangé.

Fort de ces éléments, et une fois la direction politique exposée pour les deux espaces, l'Union européenne sera alors en mesure de déterminer pour chacune des deux zones des « objectifs prioritaires » à long terme, plus adaptés que les actuels *« domaines prioritaires ».* Nous soulignions, précédemment, le changement opéré entre la communication conjointe sur la politique arctique de 2012 qui employait le terme « d'objectifs » et qui fut remplacé dans celle de 2016 par le terme de « domaines[1921]. » Ce changement de terminologie rend malaisée l'identification des objectifs et il

[1920] A. Stepien, T. Koivurova, *Arctic Europe : Bringing together the EU Arctic Policy and Nordic cooperation*, Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities, *op. cit.*
[1921] JOIN (2012) 19, op. cit ; JOIN (2016) 21, *op. cit.*

impose, de surcroît, une vision sectorielle qui nuit à de possibles synergies. Opérer par objectifs permettrait de remédier à ces deux inconvénients. Au niveau du document politique relatif à l'Arctique circumpolaire, l'ambition des objectifs et des moyens d'action sera nécessairement plus limitée que celle qui pourrait être développé pour l'Arctique européen[1922].

Pour l'heure, les seuls apports réalistes que l'Union peut envisager sont de clarifier la direction politique choisie afin de susciter davantage d'intérêt pour la question arctique dans l'UE, et de rompre avec la logique d'une construction en silos de façon à accroître les possibilités de synergies. En ce qui concerne la zone de l'Arctique européen, l'Union européenne peut envisager de développer un cadre stratégique sur la base des objectifs qu'elle aura au préalable définis dans son document politique. Contrairement au cadre politique qui est développé unilatéralement par l'Union européenne, la stratégie devrait être un instrument développé en commun par les diverses parties prenantes. Le cadre politique de l'UE pourrait à cet égard fournir l'impulsion politique nécessaire en vue de l'établissement d'un cadre coopératif. Et c'est ce qu'elle a commencé à faire avec la mise en place du forum, puis de la Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen.

§2 PROPOSITION D'ELABORATION D'UN CADRE STRATEGIQUE POUR L'ARCTIQUE EUROPEEN

Précédemment, nous nous étions interrogés sur les outils dont l'UE disposait pour doter son cadre politique d'un cadre stratégique. L'utilisation du cadre de la dimension septentrionale ou la mise en place d'un cadre similaire, comme les politiques de coopération régionale, dans l'Arctique européen furent écartées pour des raisons principalement politiques. Par ailleurs, l'outil GECT ne paraissait pas convenir, car il ne possède pas de réelle vocation stratégique. De la même manière, l'adoption d'une stratégie de spécialisation intelligente commune fut jugée peu réaliste.

Le cadre offert par les stratégies macro-régionales suscite davantage d'intérêt. Ce cadre intégré est destiné à s'*« attaquer à des problèmes communs rencontrés dans une zone géographique définie »* avec la possibilité de solliciter l'ensemble des fonds et des financements disponibles[1923]. Cet instrument est doté de certains dispositifs qui pourraient être transposés à l'Arctique européen. En cela, les mécanismes de la stratégie macro-régionale pour la région alpine

[1922] Se rapporter au chapitre précédent qui aborde la portée politique des « stratégies » de manière générale, et dans le contexte Arctique, en particulier.
[1923] Règlement (UE) n°1303/2013, *op. cit.*, article 2.

relatifs à la participation étendue des acteurs infra-étatiques à la conception, et à la préparation de la stratégie sont particulièrement intéressants. Toutefois, plusieurs facteurs rendent sa transposition « telle quelle » peu probable. L'élément le plus bloquant tient à la lourdeur et à la complexité de ses structures de gouvernance[1924]. À cet égard, la stratégie maritime de bassin, instrument rattaché à la Politique maritime intégrée, constitue un instrument intéressant. Le seul exemple de ce type est la stratégie maritime de l'Atlantique[1925]. Cette stratégie maritime partage de nombreux points communs avec les stratégies macro-régionales, à la différence qu'elle se focalise uniquement sur le secteur maritime et qu'elle dispose de structures de gouvernance plus *« légère[1926]. »*

Aussi, le cadre de la stratégie européenne pour l'Arctique européen pourrait s'inspirer de ces deux instruments, en les adaptant à ses besoins et spécificités.

Le lancement de cette stratégie pourrait découler du processus de coopération mis en place par la Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen. Comme nous le constations, les différents acteurs participant à cette conférence s'interrogent déjà sur les objectifs qui leur sont communs, en vue de déterminer les prochaines priorités en matière d'investissement et de recherche. Si à l'avenir les participants à la conférence devaient convenir de la nécessité d'élaborer une stratégie, alors il leur faudrait, en amont, déterminer son champ d'application géographique **(A),** ainsi que la procédure d'élaboration la plus adaptée **(B).** Ensuite, lors de l'étape « conception », les participants à la procédure devront envisager le contenu de la stratégie, les structures de gouvernance pour sa mise en œuvre, ainsi que les moyens pour financer ses actions **(C)**.

A. Le champ d'application géographique de la stratégie

Partant de l'hypothèse qu'une stratégie pour l'Arctique européen de l'UE découlerait du processus de coopération amorcé par le forum des parties prenantes de l'Arctique européen, puis de la Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen qui se réunit annuellement, il est probable que le champ d'application géographique de la stratégie correspondrait aux zones

[1924] M. Wise*, The Atlantic Arc : a macro-région in the making ?,* in. S. Gänzle, K. Kern (éd.), *A 'macro-regional' Europe in the making theoretical approaches and empirical evidence*, Palgrave Macmillan, Springer, 2015, 280 p., p. 243-268, spéc. p. 246.
[1925] COM (2011) 782, *op. cit.*

[1926] M. Wise, *The Atlantic Arc : a macro-région in the making* ?, in. S. Gänzle, K. Kern (éd.), *A 'macro-regional' Europe in the making theoretical approaches and empirical evidence*, *op. cit.*, p. 246.

arctiques des États participants. Les zones visées seraient les territoires arctiques de la Suède, Finlande, Islande, Norvège et du Groenland. Pour l'heure, la Russie, et les régions russes impliquées dans les programmes de coopération territoriale de l'UE ne font pas partie du processus de coopération amorcé par le forum, puis de la Conférence des parties prenantes. Or, il semble difficile d'envisager une stratégie pour l'Arctique européen sans y associer la Russie.

B. La procédure d'élaboration de la stratégie

La Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen semble naturellement désignée pour servir d'enceinte à l'élaboration de la stratégie. Cette Conférence met en relation tous les échelons de la gouvernance (européen, national, régional et local), ainsi que les organisations sub-régionales de la région, les représentants des populations autochtones, et les acteurs de la société civile. Avant d'appréhender les options qui s'offrent aux participants en matière de procédure d'élaboration d'une stratégie **(2),** il convient de s'attarder sur l'opportunité de recourir à un outil de structuration des débats, les visions **(1).**

1. Outil de structuration des débats : les visions

Pour structurer les débats lors du processus d'élaboration d'une stratégie, l'Union européenne a volontiers recours à un instrument particulier : les visions. Quand bien même cet instrument n'est pas associé à une politique en particulier, il fait l'objet d'une attention croissante dans le domaine de la planification de l'espace maritime. Aussi, sur la demande de la Commission, la plateforme européenne pour la planification de l'espace maritime a publié un guide spécifique relatif au développement des visions[1927]. Les conseils et bonnes pratiques transmis par ce guide nous serviront à présenter cet instrument.

Les acteurs concernés par le développement d'une stratégie sont appelés à décrire leurs « scénarios » d'hypothétiques futurs pour la zone concernée[1928]. Ces scénarios doivent envisager les futurs auxquels les développements du présent sont susceptibles de mener afin d'envisager des

[1927] I. Lukic, A. Schultz-Zehden, L. S. de Grunt, *Handbook for developing Visions in MSP*, Technical Study under the Assistance Mechanism for the Implementation of Maritime Spatial Planning, 2018, 100 p.
[1928] *Ibid.*, p. 13.

manières d'influer sur le futur. Si les acteurs se mettent d'accord sur un *« scénario préférable »* alors ce dernier prendra la forme d'une vision[1929]. On retrouve ici la logique de formation des récits et des discours. Une « vision » correspond au scénario d'une évolution souhaitée selon un calendrier établi, et qui est formulé par les parties de manière concise[1930]. Le développement d'une vision est l'occasion, pour les différents acteurs, de partager leurs aspirations politiques, économiques et sociales, mais aussi philosophiques[1931]. La vision constitue un terreau favorable à l'expression de la créativité des parties prenantes. Il peut alors émerger des visions, des concepts et des principes forts qui guideront toutes nouvelles actions[1932]. Développer une vision peut aussi aider les participants à organiser les priorités pour la zone visée, et à envisager le cadre dans lequel se développera la coopération. La vision comme instrument est perçue comme la garante d'une meilleure appropriation de l'initiative par l'ensemble des parties.

Dans un contexte de participation étendue, les visions peuvent *« servir d'outils pour coordonner les nombreux intérêts en jeu souvent divergents et pour aboutir à un accord, là où subsistent encore de nombreuses incertitudes quant aux processus territoriaux complexes et à leur développement futur[1933]. »* Au vu du nombre de participants à la Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen, la définition préalable d'une vision leur permettrait de s'accorder sur les fondations communes de leur coopération. La définition de ce socle constituerait un premier pas vers l'élaboration d'une véritable stratégie. Comme nous l'évoquions, en amont du forum Atlantique, chargé de développer le plan d'action pour cette région, un document fut développé par la Commission qui détaillait, entre autres, la vision du forum[1934]. Important au regard de la bonne organisation du forum, ce document ne constitue pour autant pas « une vision » au sens sus-évoqué, car il n'est pas le produit d'une réflexion commune à l'ensemble des parties. Néanmoins, si la conférence des parties prenantes de l'Arctique européen devait faire usage de l'instrument « vision », elle pourrait saisir l'occasion pour élaborer un document prévisionnel du même type que celui adopté en amont du forum Atlantique. Le document final comporterait deux volets, un volet qui récapitule en tant que telle la vision des participants pour l'Arctique européen, et un volet plus organisationnel dans lequel serait détaillé la procédure d'élaboration de la stratégie pour l'Arctique européen de l'UE et son calendrier.

[1929] *Ibid.*
[1930] *Ibid.*
[1931] *Ibid.*
[1932] *Ibid.*
[1933] S. Duhr, *Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE?*, *op. cit.*, p. 23.
[1934] Commission européenne, Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, Forum Atlantique, Vision paper, 9 p.

2. Proposition d'une procédure d'élaboration

S'inspirer des modèles existants…

Comme nous l'évoquions, ce genre d'enceintes n'est pas nouveau, et dans le cas de la stratégie maritime pour le bassin Atlantique, le forum des parties prenantes de l'Atlantique fut créé avec pour objectif principal l'élaboration d'un plan d'action pour l'Atlantique[1935]. Ce forum participatif permit de réunir, lors de plusieurs évènements, l'ensemble des parties prenantes intéressées. Aux fins d'aider à l'élaboration du plan d'action, deux organes furent mandatés pour structurer les débats : un comité directeur chargé de la direction politique, et un comité de pilotage chargé de la partie technique du futur plan d'action. Le comité directeur était composé de représentants de haut niveau des institutions de l'UE[1936], et des États membres de l'Atlantique. Le comité de pilotage rassemblait les mêmes représentants ainsi que des représentants des autorités locales[1937]. Bien qu'il fût assigné au comité directeur, et au comité de pilotage, du plan d'action pour l'Atlantique de rechercher *« les apports et idées »* des différentes parties prenantes, en particulier ceux des acteurs régionaux, locaux, des décideurs nationaux et des acteurs du monde des affaires, leur participation demeura intermittente.

En raison de sa simplicité, le modèle de gouvernance du plan d'action pour l'Atlantique qui prévaut aussi bien au niveau de la phase « élaboration » que de la phase « mise en œuvre » pourrait être transposé à une future stratégie pour l'Arctique européen de l'UE. Toutefois, s'il l'on se base sur le dernier rapport d'évaluation du plan d'action en vue de sa révision en 2020, il ressort que l'implication des acteurs régionaux, locaux et la société civile dans ces structures de gouvernance reste insuffisante[1938]. D'ailleurs, cette insuffisance est également perceptible au niveau de la représentation de ces acteurs au sein du comité directeur et du comité de pilotage qui furent à l'origine de l'élaboration du plan d'action pour l'Atlantique.

[1935] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action pour une stratégie maritime dans la région atlantique — Pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2013) 279,

[1936] Ces représentants de haut niveau des institutions de l'UE émanaient de la Commission, du Parlement, du Comité des Régions et du Comité économique et social. Voir : Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, *Document vision du forum Atlantique, op. cit.*

[1937] « Le statut d'observateur pourrait être donné à d'autres acteurs importants ».

[1938] Document de travail des services de la Commission européenne on the mid-term review of the Atlantic action plan, SWD (2018) 49, 23 fév. 2018, 37 p., spéc. p. 30.

Aussi, au stade de l'élaboration de la stratégie, l'exemple de la stratégie macro-régionale pour la région Alpine pourrait s'avérer éclairant. Nous avons décrit précédemment la procédure d'élaboration de la stratégie alpine. Elle consiste, en substance, en un mouvement ascendant puis descendant. Les régions, réunies en conférence, ont proposé une stratégie aux États intéressés, ainsi qu'aux institutions européennes. Après plusieurs lectures successives de la proposition initiale des régions, la conférence des régions soumit une dernière proposition, très précise, de la stratégie macro-régionale qui fut acceptée par les États, et les institutions européennes. On constate l'implication des régions aussi bien dans l'impulsion que la conception de leur stratégie macro-régionale. Cette implication des acteurs régionaux et locaux est un gage de leur future appropriation de l'initiative. Seulement, le succès de cette expérience tient au fait qu'avant cela les régions alpines étaient déjà organisées, et habituées à travailler ensemble. La conférence des parties prenantes de l'Arctique européen réunit un plus grand nombre d'acteurs, très disparates, issus de tous les niveaux de gouvernance. Leur coopération est de fait moins aboutie que celle des régions alpines.

Concernant l'élaboration de la stratégie pour l'Arctique européen de l'UE, il est possible, sur cette base, d'imaginer une fusion partielle de la procédure mise en place lors du forum Atlantique, et de la procédure adoptée lors de la formulation de la stratégie macro-régionale pour la région Alpine.

…puis fusionner les procédures

On en revient ici à notre point de départ : le dialogue initié au sein du forum des parties prenantes de l'Arctique européen puis de la conférence des parties. Les discussions entre les parties prenantes ont d'ores et déjà permis de dégager plusieurs priorités de recherche et d'investissements, sur lesquelles nous reviendrons plus en détail par la suite. Ce travail amorcé par le forum puis la conférence des parties de l'Arctique européen constitue à notre sens le signe d'une volonté d'organiser la coopération en vue d'un approfondissement des rapports. À l'instar de la conférence des régions alpines, la conférence des parties prenantes de l'Arctique européen pourrait envisager le développement d'une proposition de stratégie, en partant par exemple des priorités qui ont déjà été définies. Cependant, les différences structurelles qui existent entre la conférence des parties de l'Arctique européen et la conférence des régions alpines empêchent d'adopter, à l'identique, la procédure d'élaboration de la stratégie macro-régionale pour la région alpine. En effet, la conférence pour l'Arctique européen ne rassemble pas uniquement les acteurs régionaux et locaux, elle réunit dans une même enceinte les acteurs étatiques et européens, ainsi que les acteurs régionaux, locaux et la société civile. La dernière conférence des parties prenantes comptait pas loin

de deux cents participants. Voir un consensus émerger entre un si grand nombre d'acteurs risque d'être un processus très long et incertain. En cela, le modèle procédural adopté lors de l'élaboration du plan d'action pour l'Atlantique peut s'avérer intéressant. Dans ce cadre, un comité directeur et un comité de pilotage furent créés afin de structurer les débats du forum Atlantique, et procéder à l'élaboration, en tant que telle, du plan d'action pour l'Atlantique. Si le comité de pilotage, composé d'acteurs européens, étatiques, régionaux et locaux, était chargé de la liaison entre le forum Atlantique et le comité directeur, le véritable travail de conception était largement détenu par le comité directeur. Dans ce modèle, les acteurs infra-étatiques et la société civile ne sont pas suffisamment impliqués pour que soit garantie une appropriation commune de la future stratégie. On propose donc ici une procédure d'élaboration de la future stratégie pour l'Arctique européen de l'UE qui se situerait à mi-chemin entre celle adoptée à l'occasion de l'élaboration de la stratégie macro-régionale pour la région alpine et celle choisie pour l'élaboration du plan d'action pour l'Atlantique.

D'abord, la conférence des parties prenantes pour l'Arctique européen devrait décider de l'élaboration d'une stratégie commune pour après travailler ensemble à une proposition de stratégie. Pour encadrer les discussions, un comité de groupe pourrait être mis sur pied. Ce comité consisterait, peu ou prou, en une fusion du comité directeur et du comité de pilotage du plan d'action pour l'Atlantique. Sa composition devrait garantir une participation multi-niveaux des acteurs. Outre la présence des institutions européennes (Commission européenne, Parlement européen, Comité économique et social européen et Comité des régions), et des représentants des cinq États de la région visée (Danemark-Groenland, Finlande, Islande, Norvège, Suède), une représentation des acteurs infra-étatiques et de la société civile devrait être assurée. Afin que cette représentation soit proportionnelle, un représentant des acteurs infra-étatiques par États participants pourrait être désigné. En accord avec la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones, le consentement libre, éclairé et préalable de ces populations doit être recherché lorsque des mesures sont susceptibles d'influer sur leurs droits.[1939] C'est pourquoi un représentant des populations autochtones devrait également avoir un siège au comité en tant que membre de plein droit.

Ensuite, la procédure proposée pour développer la stratégie consisterait à organiser une navette entre la conférence des parties prenantes de l'Arctique européen et le comité de groupe. Ainsi, la première proposition émanant de la conférence des parties serait transmise au comité de

[1939] Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones, Résolution 61/295 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, 13 septembre 2007.

groupe. Dans l'optique d'aboutir rapidement à un texte final, on peut imaginer une réunion plus fréquente de la conférence. Cette dernière se déplacerait dans chaque État partie afin de permettre à tous les acteurs de s'exprimer. En tout, cinq navettes seraient organisées et la procédure se clôturerait par l'adoption d'un texte final. En parallèle, une consultation du public devrait être organisée afin de recueillir l'avis du plus grand nombre. Les résultats de cette consultation participeraient à nourrir les débats au sein de la conférence et du comité. Comme pour l'élaboration du plan d'action pour l'Atlantique, des évènements pourraient aussi être organisés en marge de la conférence. Ce type d'évènements permettrait de communiquer et d'échanger sur les thématiques liées à la stratégie envisagée.

Comme nous l'avons suggéré, la conception de l'instrument stratégique devrait être le produit d'un processus incluant l'ensemble des parties prenantes. De cette manière, on ne peut préjuger du contenu, sur le fond, de cette stratégie. Cependant, pour guider le travail de conception, quelques recommandations peuvent être formulées.

C. Recommandations pour la conception de la stratégie

Le contenu des stratégies macro-régionale et de la stratégie maritime pour la région Atlantique est construit de manière assez similaire. En introduction, les stratégies définissent leur champ d'application et rappellent les différentes étapes qui ont mené à leur élaboration. Elles résument aussi les motivations à l'origine de l'initiative, c'est-à-dire les défis et opportunités partagés par les acteurs concernés. Sur cette base, les stratégies présentent leur objectif général. Ensuite, les stratégies se concentrent sur les priorités thématiques qu'elles ont dégagées. Chaque priorité est déclinée autour d'un objectif spécifique auquel répondent des actions. Enfin, la stratégie encadre la mise en œuvre de ces actions qui dépend de structures de gouvernance, d'un calendrier délimité dans le temps et des options de financements existantes.

On ignore, et on ne peut spéculer arbitrairement sur ce que les parties prenantes érigeront comme objectifs et actions. Il est néanmoins possible de commenter les priorités qui ont été dégagées dans le rapport des parties prenantes de l'Arctique européen, et développée lors de la Conférence des parties prenantes **(1).** On poursuivra ensuite en faisant certaines recommandations quant aux éventuelles structures de gouvernance de la stratégie **(2)** et à ses options en matière de financement **(3).**

1. Les priorités des parties prenantes de l'Arctique européen, futurs objectifs d'un instrument stratégique ?

Lors de la Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen, plusieurs tables rondes furent organisées dont les thématiques tendent à refléter les priorités communes aux participants[1940]. D'après le rapport publié à la suite de la conférence, la lutte contre le changement climatique et la sauvegarde de l'environnement arctique sont les défis majeurs de la région. Toutefois, on remarque qu'aucune table ronde ne fut dédiée à ces problèmes. Les participants ont choisi de se concentrer sur les possibilités de développement dans un environnement en prise aux défis sus-mentionnés. À cet égard, le résultat des échanges de la première table ronde, *« tirer parti d'investissements durables et innovants dans l'Arctique »* illustre bien le ton général de la Conférence. Les participants y ont souligné l'absence d'une définition unique de l'approche durable des investissements[1941]. En cela, les participants s'accordent sur la nécessité de définir clairement les notions de *« croissance verte »* et d' *« investissement vert[1942] ».* Cette priorité met en exergue les craintes parfois antagonistes des acteurs de l'Arctique. Certains s'inquiètent que ne se propage dans le reste du monde l'image de l'Arctique vierge et sauvage[1943]. Selon eux, cette perception « déformée » risquerait de détourner d'éventuels investissements de leur région. D'autres rappellent que les efforts consentis au titre de la croissance verte sont insuffisants pour lutter contre le changement climatique et protéger l'environnement arctique.

La participation des populations autochtones aux investissements et au développement durable de la région est une autre thématique récurrente de la Conférence. Rappelons que les populations autochtones sont régulièrement exclues des perspectives de développement de leurs territoires en raison, notamment, de leur manque de qualification. Or, l'éducation ne fait pas partie des priorités de la Conférence.

[1940] Lors de la première Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen, six tables rondes furent organisées sur les thèmes suivant : Tirer parti d'investissements durables et innovants dans l'Arctique ; Dialogue avec les peuples autochtones de l'Arctique : Développement durable de la région d'un point de vue autochtone ; Connectivité arctique pour les foyers, les communautés et les utilisateurs ; Coopération territoriale transfrontalière dans l'Arctique ; la science en Arctique. V° Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, Summary report of the Arctic stakeholder forum consultation to identify key investment priorities in the Arctic and ways to better streamline future EU funding programmes for the region, *op. cit.*

[1941] *Ibid.*

[1942] *Ibid.*

[1943] *Ibid.*

La connectivité est l'autre grande thématique de la Conférence. Il est question de la connectivité physique (construction de nouveaux réseaux trans-modaux), et de la connectivité numérique. Pour cette dernière, l'installation de câbles de fibres optiques est une nécessité stratégique. Par extension, la coopération territoriale transfrontalière est une autre priorité. Cette dernière favorise le développement de la population, ainsi que leur coopération. La question de l'intensification de la coopération avec les régions russes fut évoquée.

Enfin, la recherche et la science font l'objet de la dernière table ronde de la Conférence. La valeur ajoutée de l'Union européenne en la matière est reconnue et appréciée[1944].

Dans l'hypothèse du développement d'une stratégie pour l'Arctique européen, il est probable que ces priorités muent en objectifs. En l'espèce, certaines recommandations peuvent être avancées.

Ces recommandations peuvent par exemple s'inspirer des conseils promulgués par la Commission au regard de la structure des stratégies macro-régionales. Nous l'évoquions précédemment, il est recommandé qu'elles se fixent des objectifs en nombre et à la portée limitée. Néanmoins, contrairement à ce qui est d'usage en ce moment, nous ne sommes pas non plus partisans d'une trop grande concentration. La spécialisation ou la concentration sont dans la pratique de l'UE de plus en plus synonyme « d'efficacité-efficience ». Or, cette méthode *« d'optimisation statique »* est susceptible de limiter *« les opportunités évolutives en réduisant la variété[1945] ».* Autrement dit, l'effort de planification devrait ménager une place à l'inattendu, car c'est dans cet espace que l'humain peut se réaliser librement. Les trop grandes contraintes restreindront son esprit d'initiative. Ainsi, au risque d'être à certains égards moins performant, la nécessité d'encadrer ne devrait pas avoir pour conséquence de fermer la fenêtre des opportunités.

2. Recommandations relatives aux structures de gouvernance de la stratégie pour l'Arctique européen

Les réserves évoquées quant à la reprise du modèle des stratégies macro-régionale tiennent en grande partie à la lourdeur de leurs structures de gouvernance, et à la place centrale des entités étatiques et européennes. Pour des raisons aussi bien politique que technique, le modèle moins

[1944] *Ibid.*
[1945] Jean-Alain Héraud, *La politique européenne de développement régional et le concept de spécialisation intelligente : smart specialisation strategy*, EvoReg Research note n°97, 5 p.

intégré des stratégies maritimes de bassin, reposant sur des structures de gouvernance plus légères, pourrait correspondre davantage aux attentes des acteurs de la région de l'Arctique européen. Le modèle proposé pour la stratégie européenne s'en inspire **(b),** sans pour autant reproduire le modèle de gouvernance de la stratégie maritime pour l'Atlantique **(a).**

a. Le modèle de la gouvernance de la stratégie maritime pour l'Atlantique

Aujourd'hui, le plan d'action repose sur des structures de gouvernance dites « légères. » À l'instar des stratégies macro-régionales, la stratégie maritime de bassin fonctionne selon la règle des trois « no », pas de nouvelles institutions, pas de nouveaux financements et pas de nouvelles législations. Aussi, les structures de gouvernance chargées de la conduite et de la mise en œuvre du plan d'action pour l'Atlantique sont constituées de :

- L'Atlantic strategy group qui est le résultat de la fusion entre le comité directeur et le comité de pilotage. Il est formé des représentants des États parties à la stratégie[1946], et des institutions européennes (Commission européenne, Parlement européen, Comité économique et social européen, Comité des régions). Ce groupe est responsable de la direction politique et technique du plan d'action. Il veille à sa mise en œuvre.

- La Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne chapeaute le groupe, elle est chargée de veiller au suivi et à la mise en œuvre du plan d'action.

- La plateforme des parties prenantes de l'Atlantique, qui se réunit une fois par an, est l'enceinte de dialogue pour l'ensemble des parties intéressées. Elle doit favoriser la participation de ces parties à la mise en œuvre du plan.

[1946] Les représentants des États parties à la stratégie sont chargés de la présidence du groupe selon une rotation annuelle. V° Réseau Transnational Atlantique, Rapport relatif aux propositions sur les conditions de réussite de la mise en oeuvre de la Stratégie atlantique, à partir de l'analyse de son appropriation par la société civile, dans la perspective de la révision à mi-parcours du Plan d'action atlantique, Nantes, 25 sept. 2017, 39 p., spéc. p. 8.

- Le mécanisme d'assistance est l'organe responsable de la gestion du plan d'action. Il est composé de coordinateurs nationaux (un coordinateur par État partie), qui sont eux-mêmes coordonnés par une équipe de direction centrale. Cette direction centrale fut confiée à un organisme indépendant, sélectionné grâce à un appel d'offres[1947]. La gestion du plan d'action est confiée, depuis août 2014, à un cabinet privé de communication basé à Bruxelles. Il forme, avec l'aide de cinq « point focaux » ou point de contact issus des États partie, *« l'équipe de soutien au plan d'action atlantique ».* Le cabinet privé est responsable de la direction et de la coordination des cinq « hub nationaux », mais il est lui-même chapeauté par la DG MARE à qui il rapporte régulièrement ses activités. Sa mission consiste à *« favoriser la coopération avec les parties prenantes[1948] ».* Plus précisément, il transmet les dernières informations disponibles sur l'ensemble des activités en lien avec le plan d'action et fournit une plateforme de rencontre pour les professionnels afin qu'ils montent ensemble des projets grâce à un site internet prévu à cet effet. Les points de contact nationaux servent pour leur part de relais auprès des parties prenantes au niveau national, régional et local afin de recueillir des informations, promouvoir la coopération entre les parties prenantes et renseigner, ainsi qu'aider, les parties prenantes souhaitant conduire des projets en lien avec le plan d'action. Autrement dit, la plateforme fonctionne comme un facilitateur de projets, mais la sélection de ces projets revient aux autorités en charge des différents financements. Par ailleurs, l'équipe de soutien organise chaque année la réunion d'une conférence des parties prenantes[1949].

b. Modèle proposé pour la stratégie de l'Arctique européen

Sur la base du modèle de la stratégie maritime pour l'Atlantique, nous sommes en mesure de proposer un modèle pour les structures de gouvernance de l'Arctique européen.

Pour le niveau politique, il est donc possible d'imaginer un organe, le groupe pour la stratégie de l'Arctique, qui résulterait de la fusion entre le comité directeur et le comité de pilotage. Il serait composé, d'une part, des représentants des États partie à la stratégie, des représentants des institutions européennes et, d'autre part, d'un représentant des autorités infra-étatiques et d'un

[1947] La seule ligne budgétaire dédiée à la stratégie maritime pour le bassin Atlantique correspond aux frais de fonctionnement de ce mécanisme d'assistance.
[1948] https://atlanticstrategy.eu/fr/content/l%E2%80%99%C3%A9quipe-d%E2%80%99assistance (consulté le 16 sept. 2019).
[1949] *Ibid.*

représentant des populations autochtones en tant que membres à part entière, ainsi que d'un représentant de la société civile en tant qu'observateur. Les organisations sub-régionales de l'Arctique européen, et les États tiers arctiques non-membres de la stratégie pourraient également se voir gratifiés du statut d'observateur. Pour éviter une répartition déséquilibrée des membres, on suggère que les représentants des institutions européennes n'aient pas de droit de vote. Une présidence tournante du groupe se verrait assurée par le représentant d'un État partie et par le représentant d'une autorité infra-étatique.

Les discussions du groupe seraient alimentées par les réflexions menées au niveau des conférences annuelles des parties prenantes. Ces conférences constitueraient le noyau central de la coopération.

Le niveau « coordination » serait assuré de manière générale par la Commission, et de manière spécifique, par le mécanisme d'assistance de la stratégie, organe directement inspiré de la stratégie pour l'Atlantique. Ce mécanisme serait formé par une équipe de soutien composée de coordinateurs nationaux (un coordinateur par État partie), elle-même coordonnée par une équipe de direction centrale. L'équipe de direction centrale serait issue d'un organisme indépendant sélectionné via un appel d'offres.

Le niveau « mise en œuvre » continuerait à être assuré par les différentes autorités de gestion des programmes existants. Une plateforme pourrait également être créée pour permettre aux porteurs de projets de bénéficier de plusieurs financements.

3. Recommandations relatives au financement de la stratégie pour l'Arctique européen

De la même manière que pour les stratégies macro-régionales et la stratégie maritime de bassin, il est fort probable que la stratégie pour l'Arctique européen doive se conformer à la règle des trois « no ». Pas de nouvelles institutions, pas de nouveaux financements et pas de nouvelles législations. Il ressort de plusieurs rapports émanant des parties prenantes à ces stratégies que l'absence de financement spécifique est un obstacle majeur à la visibilité et à l'attractivité des stratégies. Dans l'hypothèse d'une absence de budget, il pourrait être intéressant pour la visibilité de la stratégie que certains projets développés dans le cadre de programmes existants se voient accorder un label « stratégie arctique ». Ce label s'attacherait par exemple aux projets qui contribuent à renforcer l'identité régionale de l'Arctique européen.

L'instrument stratégique proposé s'inspirerait donc d'éléments observés dans les cadres stratégiques existants, mais sans qu'il puisse pour autant leur être rattaché. Les recommandations qui sont ici faites à l'égard d'une refonte du cadre politique et du développement d'un cadre stratégique ont une portée résolument modeste. Elles ont davantage été conçues comme un support fonctionnel nous permettant de commenter, en substance, les mécaniques silencieuses qui sont à l'œuvre dans la politique arctique de l'Union européenne.

Mue par le désir de renforcer son action en Arctique, l'Union européenne a entrepris, dès 2008, de développer une initiative dédiée à cette région. Une décennie plus tard, elle présentait la politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique. Grâce à une approche complémentaire, régionale et globale, l'Union appréhende sous un même cadre ses actions dirigées vers l'Arctique, ou ayant quelques impacts sur cet espace. La démarche choisie a pour but d'insuffler davantage de cohérence à son initiative, en lui permettant de concilier les multiples dimensions de son action en Arctique. Elle devrait, en outre, lui permettre de dépasser les catégories classiques qui conçoivent séparément ce qui relève de l'interne ou de l'externe. Agir au niveau régional proscrit toute conception de l'action en ces termes, la région est un espace intermédiaire dont la gestion réclame une action particulière, menée grâce à une convergence de l'ensemble des instruments qu'ils soient de nature interne ou externe[1950]. En dépit de ses efforts, la politique arctique de l'Union peine à réaliser l'intégration projetée, et annoncée, les synergies entre ses actions sont insuffisantes, et la formulation d'une direction politique claire lui fait aussi défaut. L'initiative arctique de l'Union souffre également de ne pas disposer d'une dimension plus stratégique et opérationnelle qui traduirait un véritable engagement à agir, plutôt que l'actuelle liste d'actions déjà existantes. Enfin, la dernière mouture de la politique arctique souligne l'importance de l'Arctique européen pour l'Union européenne. Cependant, l'Union européenne n'exploite pas le potentiel de cette nouvelle délimitation géographique qui pourtant permettrait de distinguer les objectifs et actions à l'égard de l'Arctique européen, de ceux visant l'Arctique circumpolaire. Une clarification du champ d'application géographique de la politique arctique de l'Union serait pourtant justifiée au regard des particularités socio-économiques et climatiques propres aux deux régions, et de la position stratégique que l'Union européenne y occupe. Afin de parvenir à concilier les différentes dimensions de son action, interne/externe, multisectorielle, et pluri-actoriel, en insufflant à l'ensemble une plus grande cohérence, l'Union européenne pourrait envisager de poursuivre l'effort

[1950] Expression empruntée à Didier Le Morvan, V° D. Le Morvan, *Les instruments de convergence régionale de la stratégie de Gestion Intégrée des Zones Côtières*, Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série, n°18, déc. 2013, http://journals.openedition.org/vertigo/14326 (consulté le 19 sept. 2019).

engagé. Le renouvellement du cadre politique de l'initiative arctique l'Union permettrait de combler ces lacunes, en proposant une direction politique claire et dotés d'objectifs spécifiques à la région de l'Arctique circumpolaire, d'une part, et à l'Arctique européen, d'autre part. Ce cadre politique pourrait par ailleurs être complété par un cadre stratégique pour l'Arctique européen. De cette manière, l'Union européenne se doterait de moyens à la hauteur de ses ambitions.

Du point de vue de l'influence stratégique de l'Union européenne, l'apport du cadre actuel, ou des cadres proposés, reste inégal. Si l'engagement de l'Union européenne à l'égard de l'Arctique européen devait se confirmer, voire se renforcer, alors le vœu de l'Union européenne de jouer *« un rôle central »* dans cette région pourrait se voir réaliser dans cette partie de l'Arctique[1951]. On doute cependant qu'elle n'acquière, à court ou moyen terme, cette place dans l'Arctique circumpolaire. En tant qu'acteur périphérique, elle peut au demeurant cultiver son influence dans cette zone. En cela, son engagement dans l'Arctique européen est crucial pour ses intérêts dans l'Arctique circumpolaire. Car si elle ne peut incarner le rôle d'acteur central de l'Arctique circumpolaire, elle peut en revanche prétendre à celui d'acteur périphérique compétent, engagé, stable et fiable. Un acteur périphérique qui pourrait devenir un interlocuteur privilégié.

Le défi principal pour l'Union européenne en Arctique consistera à faire « entendre sa voix », à insuffler à son action une dimension narrative ostensible *« car pour être clair avec le monde, il faut être clair avec soi-même. Or rien n'indique que l'Europe le soit précisément avec elle-même[1952]. »* C'est sans doute là le principal défaut de l'Union européenne, réussir à concevoir une initiative dotée d'une direction politique claire et visible. La complexité du système institutionnel de l'Union n'est pas étrangère à cette difficulté. L'élaboration d'une initiative politique est un processus long qui implique de mobiliser et de coordonner une kyrielle d'acteurs, aux intérêts parfois antagonistes. Cette inertie rejaillit sur son action extérieure, et expliquerait que l'Union européenne soit perçue, dans les relations internationales, comme une *« puissance réactive »,* plus que *« proactive »* qui *« répond aux évènements internationaux, plus qu'elle ne les façonne [1953]».* Seulement, cette position en *« réaction »* implique qu'elle ne soit pas toujours dotée de l'expertise requise pour formuler une réponse adaptée. La politique arctique de l'Union européenne illustre très bien ces diverses carences. Les premiers pas officiels des institutions européennes dans la région furent maladroits, et valurent à l'Union européenne d'être presque ostracisée de la scène politique arctique. Dans l'espoir d'être acceptée par le « cercle arctique », l'Union européenne a, par la suite, adapté ses positions en fonction des attentes des États arctiques.

[1951] COM (2008) 763.
[1952] Z. Laïdi, *La norme sans la force,* SciencePo Les Presses, 3ème édition, 2013, 303 p., spéc. p. 268.
[1953] S. Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2ème édition, 2005, 448 p., spéc. p. 398.

Ainsi, au-delà d'une évaluation de l'influence de l'Union européenne sur l'Arctique, il pourrait être utile, à l'avenir, d'évaluer le poids de l'influence extérieure sur la politique arctique de l'Union européenne.

CONCLUSION GENERALE

Dans son discours sur le colonialisme, Aimé Césaire déclarait qu' *« une civilisation qui s'avère incapable de résoudre les problèmes que suscite son fonctionnement est une civilisation décadente. Une civilisation qui choisit de fermer les yeux à ses problèmes les plus cruciaux est une civilisation atteinte. Une civilisation qui ruse avec ses principes est une civilisation moribonde*[1954]*. »* S'il n'est pas directement question de colonialisme, ces phrases nous ramènent pourtant à l'objet de nos préoccupations : l'Arctique. Nous nous sommes donc mis à nous interroger sur ce que les récits de l'Union européenne, et de ses membres, sur l'Arctique pouvaient bien révéler de notre société. Que dire de la domination actuelle des récits « pragmatiques », sur le récit des valeurs et des principes fondateurs et fondamentaux de l'UE ? Les politiques de l'Union européenne, et en particulier la politique arctique, ne devraient-elles pas être le reflet du supra-récit, l'intérêt général ? Doit-on dès lors admettre que les « récits pragmatiques » expriment l'intérêt général ? Un début de réponse nous est parvenu à travers les réflexions de Jacques Chevallier sur l'intérêt général.

Déjà dans les années 70, Jacques Chevallier constatait, à l'échelle étatique, le déclin de l'idéologie de l'intérêt général[1955]. Cette idéologie, rappelons-le, repose sur un ensemble de croyances, celles de l'unité du groupe, de l'existence d'une instance totalisante incarnant l'identité du groupe dont le pouvoir serait mis au service exclusif de la collectivité. Ces croyances ont pour fonction de légitimer le pouvoir, de légitimer les actions et les politiques adoptées au nom de l'intérêt général. Seulement, Jacques Chevallier constate un déclin de cette idéologie, l'unité sociale serait aujourd'hui perçue *« comme un véritable mirage »* et *« l'artifice de la représentation ne suffit plus à dissimuler la réalité du rapport domination/sujétion*[1956]*. »* Enfin, les décisions des représentants ne sont plus perçues comme la traduction *« des intérêts de l'ensemble du groupe »*, mais comme *« l'expression contingente des intérêts de ceux qui détiennent la puissance*

[1954] A. Césaire, *Discours sur le colonialisme*, La République des Lettres, 2014, 60 p., spéc. p. 1.
[1955] J. Chevallier, *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général*, in J. Chevallier (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, P.U.F., vol. l, 1978, 225 p., spéc. p.11-45
[1956] *Ibid.*, p. 42.

sociale[1957] *».* Cette perte de confiance des citoyens dans leurs représentants, et plus largement dans leurs institutions, est un sujet récurrent de l'actualité de l'Union européenne. À l'origine de cette *« crise de sens*[1958] *»* de l'Union européenne, on retrouve la « crise de la représentativité ». Encore plus prégnante qu'au niveau étatique, la crise de la représentativité au niveau de l'Union européenne est alimentée par le sentiment du « *démos* européen », si tant est qu'un tel *démos* existe, d'être privé de son *krakos.* En dépit, des améliorations apportées par le Traité de Lisbonne à la démocratie représentative dans l'Union européenne, la *« volonté de dépersonnaliser l'exercice du pouvoir public au sein de l'Union européenne* [1959]*»,* à travers une Commission européenne dont seul le Président est investi par le Parlement européen en *« tenant compte des élections européennes*[1960] *»*, conduit à une certaine opacité du projet politique européen. Ainsi s'accentue le sentiment d'une politique insaisissable, sur laquelle le peuple n'aurait que peu de prise, ne pouvant agir ni sur son contenu, ni sur sa direction. L'intégration européenne se poursuivrait sur *« un mode non politique »* qui compromet le processus d'identification du « *démos* européen »[1961]. La légitimité de l'Union européenne est, en cela, directement questionnée. Or, l'Union européenne fonde essentiellement sa légitimité sur la « norme » qui est censée incarner, ou tout du moins respecter, le socle des valeurs communes et des principes fondamentaux. La norme est à la fois moyen, et essence de la puissance de l'Union européenne. Pour alimenter cette puissance, l'Union européenne doit garantir la suprématie de la norme, de sorte que l'on peut se demander si cette quête de puissance ne reposerait pas sur une substitution du politique par la norme : le troc de « l'inconstant, l'instable » politique au profit de la règle « pragmatique, efficace, et surtout maîtrisée [1962]». En conséquence, transiger avec sa « norme » conduirait l'Union européenne à se dépouiller de sa légitimité, et à accroître le sentiment de défiance des citoyens européens. C'est l'ensemble de l'édifice qui menacerait alors de céder. En raison de la particularité de cette région, l'Arctique place directement l'UE face à cette problématique : la légitimité de l'UE risque d'être questionnée quand ses engagements environnementaux ou solidaires sont tentés de céder devant l'attraction immédiate d'intérêts stratégiques et économiques.

Pour résorber la *« crise de sens »,* et plus encore la « crise de la représentativité », Jacques Chevallier révèle les tentatives entreprises par les détenteurs de la puissance. L'une d'elles est la

[1957] *Ibid.*
[1958] S. Roland, *L'Union européenne, entre incertitude démocratique et nature juridico-politique duale*, Revue de l'Union européenne, n° 632, 2019, p. 541-546.
[1959] P. Bodeau-Livinec, *La notion de « gouvernement » de l'Union européenne : Eléments de réflexion*, in M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.), *Union européenne et droit international*, Pedone, 2012, p. 221-230, spéc. p. 228.
[1960] Article 17 TUE.
[1961] S. Torcol, *Penser un pacte de fédération européenne avec les peuples*, Revue de l'Union européenne, n° 632, 2019, p. 547-550.
[1962] Z. Laïdi, *La norme sans la force,* SciencePo Les Presses, 3ème édition, 2013, 303 p., spéc. p. 87.

promotion de la *« participation démocratique »,* supposée légitimer l'action étatique, ou européenne, en faisant participer les destinataires des décisions à leur élaboration[1963]. Le but de cette pratique serait d'obtenir au préalable l'adhésion de ces destinataires. Ainsi, la Commission européenne constatait, dans son livre blanc sur la gouvernance européenne, *« le fossé »* qui se creusait *« entre l'Union européenne et ceux qu'elle sert[1964] »*. Pour y répondre, la Commission proposait une nouvelle forme de gouvernance qui ferait place à davantage de participation. Encore une fois, avec la Conférence des parties prenantes de l'Arctique européen, l'Arctique témoigne de cette démarche participative. Mais d'après Jacques Chevalier, ce type de pratique peine à rétablir les croyances en l'existence d'une unité sociale, car *« l'effondrement des valeurs »* est trop important[1965]. Nos sociétés seraient frappées d'une « léthargie » politique, *« indifférente », « dés-enchantée », « dés-idéologisée[1966] ».* De ce point de vue, le lien social que l'on tente de refabriquer au sein du forum participatif de l'Arctique européen échoue à rassembler ses membres autour des valeurs et des principes communs. Dès lors, l'objectif de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique occupe une place secondaire, et le récit de la compétition s'installe à la place d'un récit de la solidarité, comme fondement d'une véritable identité régionale dans l'Arctique européen, car au cœur de la « léthargie politique », les intérêts économiques sont le seul moteur de l'action. Ce constat en apparence pessimiste est en réalité le fruit d'un élan optimiste. Celui de croire qu'en soulevant le voile des récits désabusés, il en jaillira un sursaut, un réveil.

[1963] J. Chevallier, *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général*, in J. Chevallier (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, *op. cit.*, p. 44.
[1964] Communication de la Commission européenne, Gouvernance européenne, un livre blanc, COM (2001) 428, 25 juillet 2001, *op. cit.*, p. 8.
[1965] J. Chevallier, *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général*, in J. Chevallier (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, *op. cit.*, p. 43.
[1966] *Ibid.*, p. 44.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

A. Dictionnaires

ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F., 2003, 1649 p.

BARAV A., C. Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, *politiques communes*, P.U.F., 1993, 1150 p.

BIORET F., ESTEVE R., STURBOIS A., *Dictionnaire de la protection de la nature*, Presses universitaires de Rennes, 2009.

BOURG D., PAPAUX A., *Dictionnaire de la pensée écologique*, P.U.F., 2015, 1068 p.

BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition, Presses de Sciences Po, 2014, 771 p.

DEBARD T., LE BAUT-FERRARESE B., NOURISSAT C., *Dictionnaire du droit de l'Union européenne*, *politiques communes*, Ellipses, 2e éd., 2007, 360 p.

ENCYCLOPEDIE PHILOSOPHIQUE UNIVERSELLE, *Les notions philosophiques,* Dictionnaire*,* P.U.F., 1990, 1517 p.

LALANDE A., *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 3e édition, P.U.F., 2010, 1323 p.

REY A. (dir.), *Le grand robert de la langue française*, 2e édition, Le Robert, 2001, 6 tomes, 13 440 pages.

REY-DEBOVE J., REY A. (dir.), *Le Petit Robert*, Nouvelle édition millésime, Le Robert, 2013, 2837 p.

VEYRET Y. (dir.), *Dictionnaire de l'environnement*, Armand Colin, 2007, 404 p.

B. Ouvrages juridiques

1. Manuels, traités, précis, cours

BAZIADOLY S., *La politique européenne de l'environnement*, Bruylant, 2014, 208 p.

BERLIN D., *Politiques de l'Union européenne*, Bruylant, 2016, 994 p.

BEURIER J-P., *Droit international de l'environnement*, Pedone, 2017, 628 p.

BEURIER J-P., KISS A-C., *Droit international de l'environnement*, 5e édition, Pedone, 2017, 628 p.

BEURIER J-P. (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz, 3ème édition, 2014, 1793 p.

BLUMANN C., DUBOUIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6e éd., Lexis Nexis, 2016, 922 p.

BLUMANN C., DUBOUIS L., *Droit matériel de l'Union européenne*, 7e éd., Domat, L.G.D.J., 2015, 878 p.

BRAILLARD P., DJALILI M-R., *Les relations internationales,* P.U.F., 2016, 128 p.

COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, L.G.D.J, 2016, 838 p.

DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 8e édition, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2009, 1709 p.

DUPUY P-M., KERBRAT Y., *Droit international public*, Dalloz, 13ème éd., 2016, 920 p.

FERNANDEZ J., *Relations internationales*, Dalloz, 2ème édition, 2019, 782 p.

FORTEAU M., THOUVENIN J.-M., *Traité de droit international de la mer*, Pedone, 2017, 1321 p.

PANCRACIO J-P., *Droit de la mer*, Dalloz, 2010, 520 p.

PESCATORE P., *Introduction à la science du droit*, Réimpression, Bruylant, 2009, 596 p.

PIETTE G., *Droit maritime*, Pedone, 2017, 614 p.

PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, 7e édition, Dalloz, 2016, 1228 p.

PRIEUR M., *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, 1048 p.

ROCHE J-J., *Relations internationales*, L.G.D.J., 2018. 352 p.

ROMI R. et al., *Droit international et européen de l'environnement*, Montchrestien, 2017, 330 p.

ROMI R., *Droit de l'environnement*, 9e édition, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2016, 668 p.

THIEFFRY P., *Traité de droit européen de l'environnement*, Bruylant, 3e éd., 2015, 1413 p.

THIEFFRY P., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruylant, 2e édition, 2011, 1336 p.

TROPER M., *La philosophie du droit*, 3e édition, P.U.F., 2011, 126 p.

TRUILHÉ-MARENGO E., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 1ère édition, Larcier, 2015, 414 p.

VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, 4e édition, P.U.F., 2016, 592 p.

2. Autres ouvrages

AUVRET FINCK J. (dir.), *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne*, Acte du colloque de Nice des 6-7 avril 2017, Pedone, 2018, 420 p.

BARRAL V., *Le développement durable en droit international : Essai sur les incidences d'une norme évolutive*, Bruylant, 2015, 500 p.

BARRAUD B., *Le pragmatisme juridique*, L'Harmattan, 2017, 331 p.

BEAUCILLON C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, 2014, 734 p.

BELAÏDI N., *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ?*, Bruylant, 2008, 498 p.

BENLOLO-CARABOT M., CANDAŞ U., CUJO E. (dir.), *Union européenne et droit international*, Mélanges en l'honneur de Patrick Daillier, Pedone, 2012, 912 p.

BERTRAND B. (dir.), *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2016, 442 p.

BLUMANN C. (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, 687 p.

BOISSON DE CHAZOURNES L., *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, t. 327, 2010, 329 p.

BOUISSIERES-OUAFI K., *La Cohérence de la politique extérieure de l'Union européenne à la lumière du traité de Lisbonne*, Edilivre, 2014, 418 p.

BURGORGUE-LARSEN L., DUBOUT E., MAITROT DE LA MOTTE A., TOUZÉ S., *Les interactions normatives - Droit de l'Union européenne et droit international*, Pedone, Cahiers européens, 2012, 380 p.

CAILLOSSE J., *Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation – Sur la question du territoire en droit public français*, L.G.D.J., 2009, 250 p.

CASADO RAIGON R., CATALDI G. (*éd*.), *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer : mélanges de droit de la mer offerts à Daniel Vignes*, Bruylant, 2009, 981 p.

CAZALA J., *Le principe de précaution en droit international*, Paris, L.G.D.J., 2006, 497 p.

CHENEVIERE C., *Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, Bruylant, 2018, 497 p.

CLINCHAMPS N., COURNIL C., COLARD-FABREGOULE C., GANAPATHY-DORE G. (éd.), *Sécurité et environnement*, Bruylant, 2016, 432 p.

COURNIL C., TABAU A-S. (dir.), *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'homme,* Bruylant, 2013, 348 p.

COURNIL C., COLARD-FABREGOULE C. (dir.), *Les changements environnementaux globaux et les droits de l'Homme*, Bruylant, 2012, 656 p.

COURNIL C., COLARD-FABREGOULE C., *Les changements climatiques et les défis du droit,* Bruylant, 2010, 452 p.

CREMONA M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, 2008, 354 p.

DE GERANDO B., *Energies-climat - Quotas d'émission de gaz à effet de serre - Système d'échange de quotas – Entreprises et collectivités bénéficiaires – Outils de gestion des quotas*, Lamy, 2010, 300 p.

DE POOTER H., *L'emprise des Etats côtiers sur l'Arctique*, Pedone, 2009, 200 p.

DE SADELEER N., *Environnement et marché intérieur*, Commentaire J. Mégret, 3e éd., Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010, 580 p.

DEFFAIRI M., *La patrimonialisation en droit de l'environnement*, I.R.J.S., 2015, 877 p.

DOUMBE-BILLE S. (coord.), *La régionalisation du droit international*, ouvrage collectif, Bruylant, Lyon, oct. 2012, 424 p.

DUPUY R. J., *L'océan partagé, Analyse d'une négociation (troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer)*, Pedone, 1979, 287 p.

DURAN G. M., MORGERA E., *Environmental integration in the EU's external relations- beyond multilateral dimensions,* Hart Publishing, Modern Studies *in* European Law n°29, Oxford and Portland, Oregon, 2012, 380 p.

ELFERINK OUDE A. G., ROTHWELL D. R., (éd.), *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 386 p.

FAURE M., *L'analyse économique du droit de l'environnement*, Bruylant, 2007, 384 p.

FUCHS O., *Pour une définition communautaire de la responsabilité environnementale. Comment appliquer le principe pollueur-payeur?*, L'Harmattan, 2003, 142 p.

HART H.L.A., *Le concept de droit*, 2e édition, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2005, 334 p.

HO DINH A-M., *Les frontières de la science du droit. Essai sur la dynamique juridique*, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2018, 546 p.

KOLB R., *Réflexions sur les politiques juridiques extérieures*, Pedone, 2015, 138 p.

LANGLAIS P., *Sécurité maritime et intégration européenne*, L.G.D.J., Bruylant, 2018, 956 p.

LEBEN C., VERHOVEN J. (ed.), *Le principe de précaution. Aspects de droit international et commentaire*, Editions Panthéon-Assas, 2002, 248 p.

LIBCHABER R., *L'ordre juridique et le discours du droit*, L.G.D.J., Lextenso éditions,

MICHELOT A. (dir.), *Justice climatique, enjeux et perspectives*, Bruylant, 2016, 373 p.

MOLINIER J. (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, P.U.F., 2005, 280 p.

NAIM-GESBERT É., *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant, 1999, 808 p.

NEFRAMI E.*, L'action extérieure de l'Union européenne - Fondements, Moyens, Principes,* L.G.D.J., Lextenso, 2010, 216 p.

NEFRAMI, E., *Recherches sur les accords mixtes de la Communauté européenne, aspects communautaires et internationaux*, Bruylant, 2007, 736 p.

OST F., KERCHOVE M. van de, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1987, 602 p.

PELLET A., FORTEAU M., *La Charte des Nations unies – Commentaire article par article*, 3ème édition, Economica, 3729 p.

POP I., *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Pedone, 1980, 391 p.

PRIEUR M., *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, 1050 p.

PRIOLLAUD F-X., SIRITZKY D., *Le traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La documentation Française, 2008, 523 p.

RABAULT H., *L'interprétation des normes : l'objectivité de la méthode herméneutique*, L'Harmattan, 1997, 371 p.

RHATTAT R., *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire Méditerranéenne*, collection voisinages européen, Bruylant, 2011, 348 p.

ROGER A., *L'action environnementale extérieure de l'UE : Les accords mixtes*, L'Harmattan, 2010, 204 p.

ROTOULLIÉ J-C., *L'utilisation de la technique de marché en droit de l'environnement. L'exemple du système européen d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre*, L.G.D.J., 2017, 500 p.

ROUBIER P., *Théorie générale du droit. Histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales*, Dalloz, 2005, 337 p.

SADELEER N. de, *Environnement et marché intérieur*, 3e édition, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010, 580 p.

SADELEER N. de, BORN C-H., *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, 780 p.

SADELEER N. de, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant, 1999, 437 p.

SANCY M., *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union européenne, actualités et défis*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, 334 p.

SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (SFDI), *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Colloque d'Aix en Provence, Pedone, 2010, 490 p.

SMOLINSKA A-M., *Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme*, Bruylant, 2014, 417 p.

VERDURE C., *La conciliation des enjeux économiques et environnementaux en droit de l'Union européenne – Analyse appliquée au secteur des déchets*, Paris, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2014, 515 p.

WASUM-RAINER S., WINKELMANN I., TIROCH K., *Arctic Science, International Law and Climate Change : Legal Aspects of Marine Science in the Arctic Ocean*, Springer, 2012, 376 p.

WYSSBROD V., *L'exploitation des ressources génétiques marines hors juridiction nationale*, Brill Nijhoff, 2017, 274 p.

3. Thèses et mémoires

ARION C-M., *Le principe de précaution. Aspects de droit international et européen*, **DORMOY D.** (dir.), thèse, droit, Université Paris-Sud, 2009, 939 p.

BOSSE-PLATIERE I., *L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, **FLAESCH-MOUGIN C.** (dir.), thèse, droit, Université Rennes 1, Bruylant, 2009, 860 p.

FÈVRE M., *Les services écologiques et le droit. Une approche juridique des systèmes complexes*, **DOUSSAN I., TATONI T.** (dir.), thèse, droit, Université de Nice Sophia Antipolis, 2016, 711 p.

LABAYLE S., *Les valeurs de l'Union européenne,* **R. MEDHI** (dir.), thèse, droit, Université d'Aix Marseille, 2016, 580 p.

LANGLAIS P., *Sécurité maritime et intégration européenne*, **PICOD F.** (dir.), thèse, droit, Université Paris II Panthéon-Assas, Bruylant, 2018, 955 p.

LEFEBVRE-CHALAIN H., *La stratégie normative de l'Organisation maritime internationale,* **BEURIER J. P.** (dir.), Thèse, droit, Université de Nantes, 2010, 731 p.

LICKOVA M., *La dynamique de la complexité en matière de relations extérieures des États membres de l'Union européenne*, **BURGORGUE-LARSEN L.** (dir.), thèse, droit, Université de Paris I, 2013.

LUCAS M., *Étude juridique de la compensation écologique,* **CAMPROUX-DUFFRENE M-P.**, **STAUB J-M.** (dir.), thèse, droit, Université de Strasbourg, L.G.D.J., Lextenso Editions, 2015, 629 p.

MEYNIER A., *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, **BILLET P., UNTERMAIER J.** (dir.), thèse, droit, Université de Lyon, 2017, 771 p.

MONSCH D. *La dimension externe de l'action éducative : vers une politique intégrée de l'Union européenne*, **AUVRET FINCK J.** (dir.), thèse, droit, Université Nice Sophia Antipolis, 2015, 1044 p.

PROUTIÈRE-MAULION G., *La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche des États membres : de la liberté de pêche au droit d'exploitation des Ressources*, **CHAUMETTE P.** (dir.), thèse, droit, Université de Nantes, 1994, 525 p.

QUEFFELEC B., *La diversité biologique : outil d'une recomposition du droit international de la nature – l'exemple marin –*, **CUDENNEC A.** (dir.), thèse, droit, Université de Bretagne Occidentale, 2006, 510 p.

RAPOPORT C., *Les partenariats entre l'Union européenne et les Etats tiers européens – Etude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen,* Bruylant, 2011, 809 p.

RASPOTNIK A., *The European Union and its northern frontier – European geopolitics and its Arctic context*, **WESSELS W.** (dir.), thèse, relations internationales, Universität zu Köln, 2016, 377 p.

ROCHE C., *Le régionalisme et le droit de la mer*, **PIQUEMAL A.** (dir.), thèse, droit, Université de Nice Sophia Antipolis, 1993, 420 p.

ROCHE C., *Le régionalisme et le droit de la mer*, **PIQUEMAL A.** (dir.), thèse, droit, Université de Nice-Sofia-Antipolis, 1993, 420 p.

ROCHEREUIL K., *Les accords bilatéraux de l'Union européenne*, **DE GUILLENCHMIDT M.** (dir.), thèse, droit, Université Paris Descartes, 2013, 657 p.

SMOLINSKA A.M.*, Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme*, **DOUMBE-BILLE S.** (dir.), thèse, droit, Université Jean Moulin-Lyon 3, Cahier de droit international, Bruylant, 2014, 417 p.

SYMONIDES M,. *L'Arctique comme enjeu de coopération internationale***, PETITEVILLE F.** (dir.), thèse, Science politique, Université Grenoble Alpes, 2018, 725 p.

THIEFFRY A., *L'Union européenne, un nouvel acteur arctique? Stratégie, intérêts et défis émergents,* **LASSERE F.**(dir.), mémoire, science géographique, Université Laval, Québec, Canada, 2016, 170 p.

VERNIZEAU D., *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable*, **CUDENNEC A.** (dir.), thèse, droit, Université de Bretagne occidentale, Brest, 2013, 416 p.

C. Ouvrages non juridiques

AALTO P., BLAKKISRUD H., SMITH H. (éd.), *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Studies, 2008, 237 p.

ASPE C., JACQUÉ M., *Environnement et société*, Éditions Quae, 2012, 280 p.

AXWORTHY T. S., KOIVUROVA T., HASANAT W. (éd.). *The Arctic Council: Its Place in the Future of Arctic Governance*, The Gordon Foundation, Munk School of Global Affairs, The Arctic Centre, 2012, 305 p.

BABIN J., *Arctique. Le grand jeu des puissances asiatiques*, Editions du Cygne, 2015, 102 p.

CAVALIERI S., KRAEMER R. A., TEDSEN E. (éd.), *Arctic Marine Governance. Opportunities for Transatlantic Cooperation*, Springer, 2014, 267 p.

CELATA F., COLETTI R.(éd.) *Neighbourhood policy and construction of the european external borders*, Springer, 2015, 201 p.

CONDE E., IGLESIAS SANCHEZ S. (éd.), *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, environment and geopolitical balance*, Routledge, 2017, 464 p.

COSTADAU F., *La mer de Barents – Un nouvel enjeux géostratégique*, L'Harmattan, 2011, 156 p.

DAFLON V., *L'avenir de Kalingrad dans la nouvelle Europe : isolement ou intégration ?*, Institut européen de l'université de Genève, Euroypa, déc. 2014, 119 p.

DE LONGEAUX N., *La nature et la norme. La philosophie politique contemporaine face aux questions écologiques*, L'Harmattan, 2009, 301 p.

DE WILDE T., SPETSCHINSKY L. (dir.), *Les relations entre l'Union européenne et la fédération de Russie*, Louvain-la-Neuve, Institut d'études européennes, 2000, 270 p.

DEVIN G., SMOUTS M-C., *Les organisations internationales,* Armand Colin, 2011, 253 p.

DEY NUTTALL A., MURRAY R.W. (éd.), *International Relations and the Arctic. Understanding Policy and Governance*, Cambria Press, 2014, 742 p.

DORMAGEN J-Y., MOUCHARD D., *Introduction à la sociologie politique*, De Boeck, 2010, 271 p.

FAURE A., GRIFFITHS R., PELAUDEIX C. (éd.), *What holds the Arctic together?,* L'Harmattan, 2012, 200 p.

FOUCHER M. (éd.), *L'Arctique. La nouvelle frontière*, CNRS éditions, 2014, 178 p.

FRITZ J-C, DEROCHE F., FRITZ G., PORTEILLA R. (éd.). *La nouvelle question indigène : peuples autochtones et ordre mondial*, L'Harmattan, 2006, 505 p.

GARCIN T., *Géopolitique de l'Arctique*, Economica, 2013, 186 p.

HIX S., The Political System of the European Union, Palgrave Macmillan, 2ème édition, 2005, 448 p.

HONNELAND G., STOKKE O. S. (éd.), *International Cooperation and Arctic Governance*. *Regime effectiveness and northern region building*, Routledge, 2007, 196 p.

JENSEN L. C., HONNELAND G. (éd.), *Handbook of the Politics of the Arctic*, Edward Edgar Publishing, 2015, 620 p.

JONAS H., *Le principe responsabilité,* Les éditions du cerf, 1990, 336 p.

KOIVUROVA, T, KESKITAL E. C. H., BANKES N. (éd.), *Climate Governance in the Arctic*, Springer, 2009, 452 p.

LAÏDI Z., *La norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, 3ème édition, 2013, 304 p.

LARRÈRE C, LARRÈRE R., *Penser et agir avec la nature. Une enquête philosophique*, La Découverte, 2015, 336 p.

LASCOUMES P., **LE GALÈS P.** (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005, 370 p.

LUCARELLI S., MANNERS I., *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, 2006, 272 p.

MARÉ C., RAHER R., *Géopolitique de l'Arctique la terre des ours face à l'appétit des nations*, L'Harmattan, 2014, 214 p.,

MC CANNON J., *A history of the Arctic – Nature, exploration, exploitation*, Reaktion Books, London, 2012, 349 p.

MCGHEE R., *Une histoire du monde Arctique : le dernier territoire imaginaire*, Les Editions Fides, 2006, 300 p.

MORIN E., Ecologiser *l'Homme*, Lemieux Editeur, 2016, 133 p.

MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998, 153 p.

NORD D. C., *The Arctic Council - Governance within the Far North*, Routledge, 2016, 110 p.

NORDQUIST M. H., MOORE J. N., LONG R. (éd.), *Challenges of the Changing Arctic: Continental Shelf, Navigation, and Fisheries*, Brill Nijhoff, 2016, 636 p.

NYE J., *Soft power: The means to success in world politics*, Public affairs, 2004, 191 p.

PELAUDEIX C., BASSE, E. M. (éd.). *Governance of Arctic Offshore Oil and Gas*, Routledge, 2018, 300 p.

RASPOTNIK A., *The European Union and the geopolitics of the Arctic*, Edward Elgar Publishing, 2018, 240 p.

ROBINSON M. F., *The Coldest Crucible: Arctic Exploration and American Culture*, University of Chicago Press, 15 nov. 2010, 200 p.

ROE E., *Narrative Policy Analysis - Theory and Practice*, Duke University Press, 1994, 240 p.

SEARLE J. R., *Les actes de langage : essai de philosophie du langage*, Hermann, 1972, 261 p.

STEPIEN A., KOIVUROVA T., KANKAANPAA P. (dir.*), The changing Arctic and the European Union – A book based on the report « Strategic assessment of development of the Arctic : assessment conducted for the European Union*, Brill Nijhoff, 2016, 335 p.

STERNER T., *Les instruments de la politique environnementale*, Fayard, 2016, 68 p.

WEBER M., *Economie et société – Les catégories de la sociologie*, Tome 1, Pocket, 1995, 457 p.

WHITMAN R., (éd.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, Palgrave, 2011, 306 p.

II. Articles et contributions à des ouvrages collectifs

A. Contributions juridiques

AGUIAR MACHADO J., PEÑAS LADO E., *60 ans de politique commune de la pêche*, Revue de l'Union Européenne, n°4, 2018, p. 79-96.

ANDREONE G., *Le principe de précaution en matière de pêche après l'accord sur les stocks chevauchants et sur les espèces hautement migratrices*, *in* **CASADO RAIGÓN R.** (dir.), *L'Europe et la mer*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 87-107.

APOLLIS G., *Évolution et problèmes de la politique commune de la pêche*, *in* **LEBULLENGER J., LE MORVAN D.** (dir.), *La communauté européenne et la mer*, Economica, 1990, p. 63-82.

AUDRAIN-DEMEY G., *Une méthode contemporaine pour un concept vieillissant : transition écologique et développement durable*, *in* **VAN LANG A.** (dir.), *Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques*, Mare & Martin, 2018, p. 63-75.

AUFFRET Y., *La directive stratégie pour le milieu marin : contenu et portée dans le contexte de la mise en œuvre de la politique maritime de l'Union européenne*, Revue européenne de droit de l'environnement, n°2, 2009, p. 171-184.

AUGUST F. C., *Le régime d'exploitation du Spitsberg (Svalbard*), Annuaire français de droit international, vol. 24, 1978, p. 275-300.

AZOULAY L., *La formulation des compétences retenues des États membres devant la Cour de Justice de l'UE*, *in* **NEFRAMI E.***, Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2013, p. 5-26.

BARRAUD B., *La science et la doctrine juridique à l'épreuve de la polysémie des concepts*, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, n°1, 2016, p. 5-47.

BEAUCILLON C., *Crise ukrainienne et mesures restrictives de l'Union européenne : quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie?,* Journal du droit international, n°3, 10 juillet 2014.

BELLAYER-ROILLE A., *Entre souveraineté et transnationalité, les défis du droit de la mer*, Revue internationale et stratégique, n°3, 2014, p. 111-119.

BENLOLO-CARABOT M., *L'influence extérieure de l'Union européenne*, *in* **BENLOLO-CARABOT M., CANDAS U., CUJO E.** (dir.), *Union européenne et droit international,* Pedone, Paris, 2012, 912 p., p.61-91.

BERNARD E., *La distinction entre organisation de coopération : l'Union européenne au carrefour des « méthodes », in* **DUBIN L., RUVANOT M-C.** (éd.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?,* Pedone, 2014, p. 103-106.

BÉTAILLE J., *La doctrine environnementaliste face à l'exigence de neutralité axiologique : de l'illusion à la réflexivité*, Revue juridique de l'environnement, n°spécial, 2016, p. 20-59.

BEURDELEY L., *Un renforcement inédit des relations bilatérales Maroc/UE : L'octroi du statut de partenaire avancé*, Revue de l'Union européenne, n°544, janv. 2011, p. 57-71.

BEURIER J-P., *Arctique et droit international*, Le Droit maritime français, n°699, 1 janv. 2009, 7 p.

BILLET P., La réification de la nature et de ses services » *in* **GRIMONPREZ B.** (dir.), *Le droit des biens au service de la transition écologique*, Dalloz, 2018, p. 1-10.

BLANQUET M., *Du principe pollueur-payeur en tant que principe communautaire*, *in* **POILLOT-PERUZZETTO S.** (dir.), *Vers une culture juridique européenne ?*, Montchrestien, 1998, p. 137-144.

BLIN O., *Droit européen de la sécurité maritime*, Jurisclasseur environnement et développement durable, fasc. n°1750, mise à jour le 3 décembre 2015.

BLUMANN C., *L'unité du droit matériel et du droit institutionnel*, *in* **BERTRAND B.** (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit de l'Union européenne*, Presses Universitaires de Rennes, 2018, p. 23-44.

BLUMANN C., *Conclusions générales : objectifs et intérêt de l'Union européenne*, *in* **NEFRAMI E.** (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2013, p. 413-430.

BLUMANN C., *Objectifs et principes en droit communautaire*, *in Le droit de l'Union européenne en principes*, Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux, Apogée, 2006, 830 p., p. 39-71.

BODEAU-LIVINEC P., *La notion de « gouvernement » de l'Union européenne : Eléments de réflexion*, *in* M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.), *Union européenne et droit international*, Pedone, 2012, p. 221-230.

BOSSE-PLATIERE I., RAPOPORT C., *L'Etat tiers appréhendé par le droit de l'Union européenne*, *in* **BOSSE-PLATIERE I.**, **RAPOPORT C.** (dir.), *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, colloques, 2014, 504 p., p. 11-39.

BOSSE-PLATIÈRE I., CADILHAC M.C., FLAESCH-MOUGIN C., HAMONIC A., *La nouvelle génération d'instruments pour le financement de l'action extérieure de l'Union européenne*, Revue Trimestrielle de Droit Européen, Dalloz, 2014, p. 619-648.

BOSSE-PLATIÈRE I., *Les instruments juridiques des relations extérieures de l'UE après le traité de Lisbonne*, *in* **GOURDIN-LAMBLIN A. S., MONDIELLI E.** (dir.), *Le Droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, p. 41-67.

BOSSE PLATIÈRE I., *L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale*, *in* **NEFRAMI E.**, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne, Bruylant, 2013, p. 265-291.

BOSSE-PLATIÈRE I., *La contribution de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) à la cohérence de l'Union européenne*, Revue trimestrielle de droit européen, 2009, n° 3, 2009, p. 573-600.

BOUTAYEB C., *Les nouveaux axes de la politique européenne de voisinage face au printemps arabe***,** Revue de l'Union européenne, n°557, avril 2012, p. 270-280.

BREHON N-J., *L'Union européenne et les Balkans, histoire d'un échec ou la tragédie balkanique*, Revue de l'Union européenne, n°630, 2019, p. 427-436.

BRETHERTON C., VOGLER J., *The European Union as a Sustainable Development Actor : the Case of External Fisheries Policy*, Journal of European Integration, 2008, vol. 30, n°3, 2008, p. 401-417.

BRUNESSEN B., BOSSE-PLATIÈRE I., *La Soft Law en droit de l'Union européenne-La Soft Law et le droit institutionnel,* Revue de l'Union européenne, 2014, n° 576, p. 136s.

CAMPROUX-DUFFRÈNE M-C., *Les modalités de réparation du dommage ; apports de la responsabilité environnementale*, *in* **CANS C.** (dir.), *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation*, Dalloz, 2009, p. 113-124.

CASADO RAIGÓN R., *Le régime juridique de la protection du milieu marin dans le droit international actuel*, *in* **ANDREONE G., CALIGIURI A., CATALDI G.** (dir.), *Droit de la mer et émergences environnementales*, Editoriale Scientifica, 2012, p. 21-35.

CAUDAL S., *Le devoir de prévention : une exigence fondamentale fortement dépendante du législateur*, Environnement, n°4, 2005, p. 23-25.

CHARLES-LE BIHAN D., *Le GECT outil opérationnel de gestion de projets de développement territorial et/ou structure de gouvernance multiniveaux?, in* **BAUDELLE G., CHARLES-LE BIHAN D.** (dir.*), Les régions et la politique de cohésion de l'Union européenne*, Presses universitaires de Rennes, 2017, 283 p., p. 187-200.

CHARLES-LE BIHAN D., *Les quotas de pêche de l'Union européenne*, *in Abécédaire de droit de l'Union européenne en l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin,* Presses Universitaires de Rennes, 2017, p. 463-482.

CHARLES LE BIHAN D., CUDENNEC A., La politique commune de la pêche *in* **BLUMANN C.** (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, 687 p., p. 499-646.

CHARLES-LE BIHAN D., *Quelle responsabilité environnementale dans le cadre d'une politique maritime pour l'Union européenne ?, in* **CUDENNEC A., DE CET BERTIN C.** (dir.), *Mer et responsabilité*, Pedone, 2009, p. 67-86.

CHARPENTIER J., *La procédure de non-objection*, Revue Générale de Droit International Public, 1966, p. 862-877.

CHEVALLIER J., *La régulation juridique en question*, Droit et société, n°49, 2001, p. 827-846.

CHEVALLIER J., *Les interprètes du droit*, *in* **AMSELEK P.** (dir.), *Interprétation et droit*, Les Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1995, p. 115-130.

CHEVALLIER J., *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général*, *in* **CHEVALLIER J.** (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, P.U.F., vol. l, 1978, 225 p., p.11-45.

CHEVALLIER J., *Vers un droit post-moderne : les transformations de la régulation juridique*, Revue du droit public et de la science politique, n°3, 1998, p. 659-690.

CHIRCOP A., *The Arctic and ongoing polar shipping regulation*, The Journal of International Maritime Law, vol. 23, 2017, p. 321-323.

CHIRCOP A., *Jurisdiction over Ice-covered Areas and the Polar Code : An Emerging Symbiotic Relationship?,* Journal of International Maritime Law, vol. 22, 2016, p. 1-16.

CHIU V., *La sécurité environnementale face à la recherche et à l'exploitation des gaz de schiste dans une perspective comparatiste*, *in* **CLINCHAMPS N., COURNIL C., FABREGOULE C., GANAPATHY-DORE G.** (dir.), *Sécurité et environnement*, Bruylant, 2016, p. 283-300.

CINELLI C., *The Law of the Sea and the Arctic Ocean*, Arctic Review on Law and Politics, vol. 2, n°1, 2011, p. 4-24.

CLARENC BICUDO N., *L'OMI et l'air impur du large. La vie juridique des règles relatives à la pollution atmosphérique des navires*, Revue Générale de Droit International Public, n°2, 2017, p. 361-392.

COLAVITTI R., *Du droit international au droit administratif européen*, *in* **BACHOUE PEDROUZO G., COLAVITTI R.** (dir.), *Les organismes européens de coopération territoriale*, Colloques, Bruylant, 2018, 292 p.

COURNIL C., *La gestion étatique des permis exclusifs de recherches du "gaz et huile de schiste" : sécurité énergétique et impacts environnementaux*, *à la recherche d'un subtil ou impossible équilibre ?*, Revue juridique de l'environnement, n°3, 2012, p. 425-439.

COUVET D., *L'intégration de la biodiversité dans les politiques publiques européennes*, *in* **BROVELLI G., SANCY M.** (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union européenne*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, p. 153-164.

CREMONA M., *Coherence and EU External Environmental Policy, in* **MORGERA E.** (éd.), *The External Environmental Policy of the European Union : EU and International Law Perspectives,* Cambridge University Press, 2012, p. 33-54.

CUDENNEC A., *L'Union européenne, acteur de la gestion durable des océans*, Revue juridique de l'environnement, vol. 44, n°2, fév. 2019, p. 255-274.

CUDENNEC A., *L'Union européenne et la construction du patrimoine maritime*, *in* **BOILLET N., GOFFAUX-CALLEBAUT G.** (dir.), *Le patrimoine maritime : entre patrimoine culturel et patrimoine naturel*, Pedone, 2018, p. 157-167.

CUDENNEC A., *Des espaces maritimes européens à la politique maritime intégrée*, *in* **GRARD L.** (dir.), La mer – Droit de l'Union européenne – Droit international, Pedone, 2018, p. 27-41.

CUDENNEC A., *La politique maritime intégrée : terrain privilégié de la transition écologique, in* **VAN LANG A.**, (dir.), *Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques*, Mare & Martin, 2018, p. 165-175.

CUDENNEC A., *Le cadre européen de la planification de l'espace maritime. Illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle*, *in* **BOILLET N.** (dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Pedone, 2015, p. 89-104.

CUDENNEC A., *L'Union européenne et la mer : perspectives à 10 ans*, Droit Maritime Français, n°699, 2009, p. 105-112.

CUDENNEC A., GUEGUEN-HALLOUET G., *Fondements juridiques d'une politique maritime européenne*, *in* **CUDENNEC A., GUEGUEN-HALLOUET G.** (dir.)*, L'Union européenne et la mer – Vers une politique maritime de l'UE ?*, Actes du colloque de Brest 18-19 oct. 2006, Pedone, 2007, 437 p.

CURTIL O., *La réforme de la politique commune de la pêche*, Revue du Droit Rural, n°424, 2014, p. 29-32.

CURTIL O., *Le concept de pêche responsable : de nouvelles responsabilités pour les professionnels de la pêche*, *in* **CUDENNEC A., DE CET BERTIN C.** (dir.), *Mer et responsabilité*, Pedone, 2009, p. 87-97.

DE SADELEER N., *Le principe de précaution en droit international et en droit de l'Union européenne*, *in* **REYNIE D.** (dir.), *Innovation politique 2012*, P.U.F, 2012, 652 p., p. 409-435.

DEJEANT-PONS M., *Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales*, Annuaire français de droit international, vol. 33, 1987, p. 689-718.

DELZANGLES H., *L'intégration des enjeux environnementaux, un principe du droit de l'Union*, *in* **DUPÉRÉ O., PEYEN L.** (dir.), *L'intégration des enjeux environnementaux dans les branches du droit : quelle(s) réalité(s) juridique(s) ?*, Les Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2017, p. 63-78.

DELZANGLES B., *Le statut d'État tiers envisagé à travers la protection des droits de l'homme*, in. **BOSSE-PLATIERE I.**, **RAPOPORT C.** (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Colloques, 2014, 504 p., p. 379-405.

DEMEZ L., *Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale*, *in* Centre d'Etude du Droit de l'environnement des Facultés universitaires Saint-Louis (dir.), *La responsabilité environnementale. Transposition de la directive 2004/35 et implications en droit interne*, Anthemis, 2009, p. 11-63.

DODDS K., *'Real interest'? Understanding the 2018 Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean,* Global Policy, 16 juil. 2019, p. 1-12.

DOUMA W. T., *The limits to precaution in international trade law : from WTO law to EU trade agreements*, *in* L. Squintani, J. Darpo, L. Lavrysen, P-T Stoll (éd.), *Managing facts and feelings in environnemental governance*, Edward Elgar Publishing, 2019, 256 p., p. 199-201.

DOUMBÉ-BILLÉ S., *Propos introductifs*, *in* **DOUMBÉ-BILLÉ S.** (coord.), *La régionalisation du droit international*, Bruylant, 2012, p. 10-17.

DOUMBÉ-BILLÉ S., *L'apport du droit international à la protection de la biodiversité : la Convention des Nations-Unis sur la conservation de la diversité biologique*, *in* Hommage au Professeur Michel Despax, *20 ans de protection de la nature*, Presses Universitaires de Limoges, 1996, p. 179-199.

DOUSSAN I., STEICHEN P. et al., *Droit privé et droit économique de l'environnement*, Revue juridique de l'environnement, Vol. 43, n°2, 2018, p. 349-366.

DUPUY P-M., *Le principe de précaution et le droit international de la mer*, *in* Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec, *La mer et son droit*, Pedone, 2003, p. 205-220.

FALLON M., SIMON A-C., *Le renouvellement des politiques de l'Union européenne dans le traité de Lisbonne*, Revue des Affaires Européenne, n°2, 2007-2008, p. 243-264.

FARRE-MALAVAL M., *Les nouvelles exigences communautaires relatives à la conception des pétroliers : la « double-coque » imposée*, *in* **GRARD L.** (dir.), *L'Europe des transports*, La Documentation française, 2005, p. 775-783.

FEDI L., FAURY O., *Les principaux enjeux et impacts du code polaire OMI*, Le droit maritime français, n°779, 14 avril 2016, 11p.

FLAESCH-MOUGIN C., *Existe-t-il un statut d'Etat associé à l'U.E*, in. **BOSSE-PLATIERE I., RAPOPORT C.** (dir.), *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, colloques, 2014, 504 p.

FLAESCH-MOUGIN C., *Typologie des principes de l'Union européenne*, *in Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux,* Editions Apogée, 2006, 830 p., p. 99-155.

FLAESCH-MOUGIN C., *La participation aux Organisations internationales*, *in* Commentaires **MEGRET J.**, *Relations extérieures*, vol. 12, Études européennes, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, 648 p.

FONTAINE L., *Effectivité et Droit de l'Union Européenne sous le regard d'une analyse sociétale*, **BOUVERESSE A., RITLENG D.,** *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2018, 256 p., p. 11-29.

FONTAINE L., *Les sources nouvelles en droit de l'environnement*, *in* Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française (dir.), *Le droit et l'environnement*, Dalloz, 2010, p. 33-83.

FORTEAU M., *La construction de l'Union européenne au développement du droit international général. Les limites du particularisme ?*, *in* **BERGE J-S.**, **FORTEAU M.** (dir.), *Chronique : Les interactions du droit international et européen - Contribution de l'Union européenne au développement du droit international général. Combinaison et hiérarchisation du droit national européen*, Journal du droit international, n°3, 2010, p. 887-910

FRANCKX E., *L'Arctique. Du changement climatique au changement juridique ?, in* **CASADO RAIGON R., CATALDI G.** (éd.), *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer : mélanges de droit de la mer offerts à Daniel Vignes*, Bruylant, 2009, p. 299-334.

GAILLARD É., *Principe de précaution – Systèmes juridiques internationaux et européens*, Jurisclasseur environnement et développement durable, fasc. n°2415, mise à jour le 9 octobre 2017.

GAMBARDELLA S., *La (es) valeur(s) de la biodiversité marine à travers le prisme des quotas de pêche*, *in* **HAUTEREAU-BOUTONNET M., TRUILHÉ-MARENGO E.** (dir.), *Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité*, Mare & Martin, 2017, p. 263-280.

GANSER C., STANESCU R., *La protection juridictionnelle des particuliers au sein de l'Union européenne : les apports de l'arrêt "Inuit*", Revue du droit de l'Union européenne, n°4, déc. 2013, p. 747-760

GAUTRON J. - C., *Présentation théorique des politiques communautaires*, *in* **LASOK D., SOLDATOS P.** (éd.), *Les Communautés européennes en fonctionnement*, Bruylant, 1981, 604 p.

GOMEL C., LOUBERT-DAVAINE X., *L'évaluation environnementale : un paradoxe au cœur de la modernisation du droit de l'environnement*, *in* **DOUSSAN I.** (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression?*, Bruylant, 2016, p. 297-325.

GRACZYK P., *Observers in the Arctic council – Evolution and prospects*, The yearbook of polar law, Issue 3, 2011, p. 575-633

GRANIER T., *Le marché de quotas d'émission de gaz à effet de serre et les interactions entre le droit financier et le droit de l'environnement*, *in* Mélanges en l'honneur de Gilles J. Martin, *Pour un droit économique de l'environnement*, Éditions Frison-Roche, 2013, p. 225-237.

GRARD L., *Fabrication régionale d'un « droit maritime du climat » ou d'un « droit climatique » du transport maritime* ?, Droit Maritime Français, n°815, 2019, p. 616-630.

GUILLOTREAU P., PROUTIERE-MAULION G.,VALLEE T., *Que faut-il attendre des nouveaux accords de pêche UE-ACP ? L'exemple du Sénégal*, Revue Tiers Monde, vol. 206, n°2, avr.-juin 2011, p. 177-196.

HANF D., DENGER P., *Les accords d'association*, *in* **DONNY M., LOUIS J.-V.** (dir.), *Le droit de la CE et de l'Union européenne*, Commentaire J. Megret, vol. 12, Relations extérieures, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, 2ème édition, 643 p.

HAUTEREAU-BOUTONNET M., *La force normative des principes environnementaux, entre droit de l'environnement et théorie générale du droit*, *in* **THIBIERGE C.** (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2009, p. 479-498.

HEINÄMÄKI L., *Global Context - Arctic Importance: Free, Prior and Informed Consent, a New Paradigm in International Law Related to Indigenous Peoples*, *in* **HERMANN T. M.**, **MARTIN T.** (éd.). *Indigenous People's Governance of Land and Protected Territories in the Arctic*, Springer, 2016, p. 209-240.

HENNIG M., *The Untouchable Nature of the 'EU Seal Regime' - Is the European Union Liable for the Damages Suffered by the Canadian Inuit Due to the Violation of WTO Law in EC—Seal Products?,* The International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 33, 2018, p. 1-12.

HERVÉ-FOURNEREAU N., LANGLAIS A., *Biodiversité et changement climatique. L'ambivalence de la promotion européenne du concept de services écosystémiques*, *in Abécédaire de droit de l'Union européenne en l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin,* Presses Universitaires de Rennes, 2017, p. 69-98.

HERVÉ-FOURNEREAU N., *Le principe d'intégration des exigences de la protection de l'environnement : essai de clarification juridique*, *in* Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Le droit de l'Union européenne en principes*, Apogée, 2006, p. 643-686.

HILLION C., *The EU's Neighbourhood Policy towards Eastern Europe*, *in* **DASHWOOD A.**, **MARESCAU M.***, Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, 2009, p. 309-339.

HILLION C., *Tous pour un et un pour tous ! Coherence in the external relations of the European Union*, *in* **CREMONA M.** (dir.), *Developments in EU external relations law*, Oxford Scholarship Online, janv. 2009, 354 p.

HUEBERT R., *Article 234 and Marine Pollution Jurisdiction in the Arctic*, *in* **ELFERINK OUDE A. G., ROTHWELL, D R.** (éd.), *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, Brill, 2011, p. 249-268.

IGLESIAS SANCHEZ S., *Arctic indigenous peoples at European courts. Issues concerning their effective judicial protection at the CJEU and the ECtHR*, *in* **CONDE E., IGLESIAS SANCHEZ S.**, Global challenges *in* the Arctic region - Sovereignty, environment and geopolitical balance, Routledge, 2017, p. 217-235.

IMPERIALI C., *L'adaptation aux particularités des mers régionales européennes, in* **GRAF VITZTHUM W., IMPERIALI C.** (dir), L*a protection régionale de l'environnement marin – approche européenne,* Centre d'Etudes et de Recherches internationales et communautaires de l'Université d'Aix-Marseille III, Economica, 1992, 231 p.

JACQUÉ J-P., *Chronique de droit institutionnel de l'Union européenne*, Revue trimestrielle de droit européen, 2013, p. 609.

JACQUEMIN O., *La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en oeuvre, critiques et bilan*, Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme, CRIDHO Working Paper 2006/03, Université catholique de Louvain, 2006, 27 p.

JACQUOT M., *L'impact du développement du transport maritime sur l'environnement arctique*, Droit maritime français, juil-août 2019, p. 640-648.

JAMAY F., *Principes de participation : droit à la participation, Jurisclasseur environnement et développement durable*, fasc. 2440, 2010.

JARMACHE E., *Vingt ans après. Les fonds marins*, *in* **DOUMBÉ-BILLÉ S., THOUVENIN J-M.** (coord.), Mélanges en l'honneur du Professeur Habib Slim, *Ombres et lumières du droit international*, Pedone, 2016, p. 191-203.

JÉGOUZO Y., *De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité*, AJDA, n°spécial, 2005, p. 1164-1169.

JINNAH S., MORGERA E., *Environmental provisions in american and EU free trade agreements: a preliminary comparison and research agenda*, Review of european community and international environmental law (RECIEL), vol. 22, issue 3, 2013, p. 324-339.

JUSTE-RUIZ J., *La directive européenne sur la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer*, Revue juridique de l'environnement, n°1, 2014, p. 23-43.

KADDOURI H., *Le concept d'Etat tiers avancé : à la recherche d'un statut juridique*, *in* **BOSSE-PLATIERE I., RAPOPORT C.** (dir.), *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, colloques, 2014, 504 p., p. 115-135.

KARAMAT A., *La directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale : défis principaux de la transposition et de la mise en œuvre*, *in* **CANS C.** (dir.), *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation*, Dalloz, 2009, p. 207-210.

KELBEL C., *Droit européen de l'environnement et politique des transports : le principe du pollueur-payeur à la croisée des chemins*, Revue du Droit de l'Union Européenne, n°1, 2011, p. 59-79.

KISS A., SICAULT J-D., *La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5/16 juin 1972)*, Annuaire français de droit international, vol. 18, n°1, 1972, p. 603-628.

KISS A-C., *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, Revue des Cours de l'Académie de Droit International, t. 175, 1982, p. 99-256.

KOIVUROVA T., HASANAT W., GRACZYK P., KUUSAMA T., *China as an Observer in the Arctic Council*, *in* **KOIVUROVA T., TIANBAO Q., NYKANEN T., DUYCK S.**(éd.), *Arctic law and Governance : The role of China, Finland and the EU, Hart Publishing*, Oxford and Portland, Oregon, 2017, 288 p.

KOIVUROVA T., KOKKO K., DUYCK S., SELLHEIM N., STEPIEN A., *The Present and Future Competence of the European Union in the Arctic*, Polar Record, vol. 48, n°4, 2012, p. 361-371.

KOIVUROVA T., *Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance,* Polar Record, vol. 46, n°2, 2010, p. 146-156.

KOIVUROVA T., MOLENAAR E. J., VANDERZWAGG D., *Canada, the European Union, and Arctic Ocean Governance : A Tangled and Shifting Seascape and Future Directions*, *in*

KOIVUROVA T., **CHIRCOP A., FRANCKX E.**, **MOLENAAR E. J.**, **VANDERZWAGG D.** (dir), *Understanding and Strengthening European Union-Canada Relations in Law of the Sea and Ocean Governance*, Juridica Lapponica 35, 2009, 593 p.

KOIVUROVA T., HEINÄMÄKI L., *The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic,* Polar Record, vol. 42, n°2, 2006, p. 101-109.

KOVAR R., *Eloge tempéré de l'incohérence*, *in* **MICHEL V.** (dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Actes du colloque des 10 et 11 mai 2007, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, 440 p., p. 41-46.

KRÄMER L., *60 ans de politique et du droit de l'environnement dans l'Union européenne*, Revue du Droit de l'Union Européenne, n°3, 2018, p. 11-29.

KROLIK C., *Les grands fonds marins, patrimoine commun de l'humanité, vont être exploités. Mais selon quel régime juridique ?*, Revue juridique de l'environnement, n°1, 2011, p. 191-194.

KULOVESI K., *Climate change in EU external relations : please follow my example (or I might force you to)*, *in* **MORGERA E.** (dir.), *The external environmental policy of the european union – EU and international law perspectives*, Cambridge University Press, 2012, 417 p., p. 115-168.

LABAYLE S., *Les valeurs européennes (1992/2012 – deux décennies d'une Union de valeurs)*, Revue québécoise de droit international, Hors-série, déc. 2012, p 39-63.

LABROT V., *Approches volontaires et droit de l'environnement. Propos sur la volonté*, *in* **HERVÉ-FOURNEREAU N.** (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 53-64.

LABROT V., *Droit et complexité. Regard sur le droit de l'environnement*, *in* **DOAT M., LE GOFF J., PEDROT P.** (dir.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 17-37.

LALONDE S., LASSERRE F., *The Position of the United States on the Northwest Passage : Is the Fear of Creating a Precedent Warranted?*, Ocean Development and International Law, vol. 44, n°1, 2013, p. 28-72.

LAMBLIN-GOURDIN A-S., MONDIELLI E., *Rapport introductif : apports formels et substantiels du Traité de Lisbonne au droit des relations extérieures de l'Union européenne*, *in* **LAMBLIN-GOURDIN A-S., MONDIELLI E.** (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, 472 p., p. 1-17.

LASSERRE-KIESOW V., *Les livres verts et les livres blancs de la Commission européenne*, *in* Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française (dir.), *Le droit souple*, Dalloz, 2009, p. 75-89.

LAVILLE B., *L'ordre public écologique. Des troubles du voisinage à l'aventure de l'anthropocène*, Archives de philosophie du droit, t. 58, 2015, p. 317-336.

LE CORRE L., *Réseau NATURA 2000 – Constitution. Régime de protection*, JurisClasseur environnement et développement durable, fasc. n°3820, mise à jour le 20 mai 2019.

LE FLOCH G., *L'action en demi-teinte de l'OMI dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques*, Le Droit Maritime Français, n°815, juillet-août 2019, p. 607-615.

LE FLOCH G., *L'Union européenne : chef de file dans les relations maritimes internationales ?*, *in* **CUDENNEC A., GUEGUEN-HALLOUET G.** (dir.), *L'Union européenne et la mer. Soixante ans après les traités de Rome,* Pedone, 2019, 402 p., p. 65-86.

LE FLOCH G., *Autonomie et influence entre les catégories internationales et européennes*, *in* **BERTRAND B.** (dir.), *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2016, 442 p., p. 63-91.

LE FLOCH G., *L'influence des jurisprudences Kadi sur le régime des sanctions instauré par la résolution 1269 (1999)*, *in* **SAULNIER-CASSIA E.** (dir.), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et dans la jurisprudence de l'Union européenne,* Mission de recherche Droit et Justice, L.G.D.J., 2014, 517 p., p. 299-317.

LE MORVAN D., *Les instruments de convergence régionale de la stratégie de Gestion Intégrée des Zones Côtières*, Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série, n°18, déc. 2013, http://journals.openedition.org/vertigo/14326.

LE MORVAN D., *La dynamique de coopération régionale au service de la protection de la mer noire*, Revue européenne de droit de l'environnement, n°1, 2008, p. 3-19.

LE MORVAN D., *Vers une stratégie européenne en matière de sécurité maritime : les leçons de l'Erika*, Espaces et ressources maritimes, n°13, 1999-2000, p. 21-31.

LEHARDY M., *L'implication de l'UE dans la gestion durable et équitable des ressources de la pêche*, in. **AUVRET FINCK J.**, *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne*, Acte du colloque de Nice des 6-7 avril 2017, Pedone, 2018, 420 p., p. 179-204.

LIU N., *The European Union's Potential Contribution to the Governance of High Sea Fisheries in the Central Arctic Ocean*, *in* **LIU N., KIRK E. A., HENRIKSEN T.** (dir.), *The European Union and the Arctic, Brill Nijhoff*, 2017, 390 p., p. 274-295.

LOCHACK D., *Les droits de l'homme dans les accords d'association et de coopération conclus par l'UE*, *in* **BENLOLO-CARABOT M., CANDAS U., CUJO E.**, *Union européenne et droit international*, mélange en l'honneur de Patrick Daillier, Pedone, 2012, p. 539-549.

LUCCHINI L., *La liberté de pêche en haute mer à l'épreuve : l'accord du 4 décembre 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs*, *in Mélanges offerts à Emmanuel Langavant*, L'Harmattan, 1999, p. 299-315.

LUCCHINI L., *Le principe de précaution en droit international de l'environnement : ombres plus que lumières,* Annuaire français de droit international, vol. 45, n°1, 1999, p. 710-731.

MADDALON P., Les compétences externes de l'Union européenne et leurs utilisations après le traité de Lisbonne, *in* « Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne », dir par **LAMBIN-GOURDIN A.S., MONDIELLI E.**, Bruylant, 2013, p 23-40.

MADDALON P., *Quelles possibilités d'intégration pour l'action extérieure de l'Union européenne*, *in* **BENOLO-CARABOT M., CANDAS U., CUJO E.**, *Union européenne et droit international*, mélanges en l'honneur de Patrick Daillier, Pedone, 2012, p. 11-34.

MAKOWIAK J., *Expertise et biodiversité : l'exemple de l'évaluation des incidences dans le cadre du réseau Natura 2000*, Journal International de Bioéthique, n°1, 2014, p. 123-142.

MARQUIS L., *L'accord de partenariat stratégique canada union européenne : jumeau politique méconnu de l'accord économique et commercial global*, Revue québécoise de droit international, Hors-série, nov. 2018, p. 205-218.

MARTUCCI F., *La réaction multidimensionnelle de l'Union européenne dans la crise ukrainienne*, Journal du droit international, n°3, 9 juil. 2014, p. 7-11.

MICHEL V., *Les objectifs à caractère transversal*, *in* **NEFRAMI E.** (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2013, p. 177-209.

MIGAZZI C., PACCAUD F., *La régionalisation du droit international de l'environnement*, *in* **DOUMBÉ-BILLÉ S.** (coord.), *La régionalisation du droit international*, Bruylant, 2012, 424 p., p. 71-95

MOLENAAR E. J., *Current and Prospective Roles of the Arctic Council System within the Context of the Law of the Sea,* International Journal of Marine and Coastal Law, 2012, vol. 27, n°3, 2017, p. 553-595.

MOLENAAR E. J., *The Oslo Declaration on High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean*, Arctic yearbook, 2015, 5 p.

MOLENAAR E. J., OUDE ELFERINK A. G., ROTHWELL D. R., *The regional implementation of the law of the sea and the polar region*, *in* **MOLENAAR J., OUDE ELFERINK A. G., ROTHWELL D. R.**, *The law of the sea and the polar regions : interactions between global and regional régimes*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, 432 p., p. 1-16.

MOLENAAR E. J., *Fisheries Regulation in the Maritime zones of Svalbard*, International Journal Marine Coastal Law, vol. 27, n°1, 2012, p. 3-58.

MONEDIAIRE G., *La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte,* Participations, vol. 1, n°1, 2011, p. 134-155.

MONJAL P-Y., *La transparence des lobbies ou l'habit neuf en forme de cape d'invisibilité des groupes de pression européens – Remarques d'un unioniste sur un objet longtemps négligé du droit public : l'activité de lobbying*, Revue du droit de l'Union européenne, n°1, 2015, p. 5-30.

MORIN M., *L'Union européenne et l'identification des pays tiers non coopérants dans la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN),* Annuaire du droit maritime et océanique, T.XXXIV, 2016, p. 229-248.

MORRIS K., HOSSAIN K., *Legal instruments for marine sanctuary in the High Arctic*, Laws, vol. 5, n°2, 15 mai 2016, 15 p.

MORTON K., *The Arctic Ocean : Can the Arctic Council be a Competent International Organization?,* Ocean Yearbook, vol. 30, 26 mai 2016, p. 282-303.

NAIM-GESBERT É., *L'évaluation en matière environnementale*, *in* **DERO-BUGNY D., LAGET-ANNAMAYER A.** (dir.), *L'évaluation en droit public*, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2015, p. 157-166.

NEFRAMI E., *Le rapport entre objectifs et compétences, de la structuration et de l'identité de l'Union européenne*, *in* **NEFRAMI E.** (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne,* Bruylant, 2013, p. 5-26.

NEFRAMI E., *La solidarité dans l'action extérieure de l'Union européenne, in* **BOUTAYEB C.**, (éd.), *La solidarité dans l'Union européenne*, Dalloz, 2011, p. 139-156.

NEFRAMI E., *Le renforcement des obligations des États membres dans le domaine des relations extérieures*, Revue trimestrielle de Droit européen, n°3, 2009, p. 601-621.

NEFRAMI E., *Exigence de cohérence et action extérieure de l'Union européenne*, *in* **MICHEL V.** (dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Actes du colloque des 10 et 11 mai 2007, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, 440 p., p. 49-79.

NERI K., *La sous-régionalisation*, *in* **DOUMBÉ-BILLÉ S.** (coord.), La régionalisation du droit international, Bruylant, 2012, p. 209-240.

NIVET B., *Les sanctions internationales de l'Union européenne : soft power, hard power ou puissance symbolique ?,* Revue internationale et stratégique, vol. 97, n°1, 2015, p. 129-138.

ODIER F., *Union européenne et sécurité maritime*, *in* **FLAESCH-MOUGIN C.** (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, 2009, p. 239-247.

PAN M., HUNTINGTON H. P., *A precautionary approach to fisheries in the Central Arctic Ocean : Policy, science, and China, Marine Policy*, vol. 63, 2006, p. 153-157.

PANCRACIO J-P., *Sur le passage du Nord-Ouest*, Annuaire Français de Relations Internationales, vol. XII, 2011, 11 p.

PESCATORE P., *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice. Contribution à la doctrine de l'interprétation téléologique des traités internationaux*, *in Mélanges en hommage à W. J. Ganshof Van der Meersch*, Bruylant, 1972, p. 325-363.

PEYEN L., L'exploitation des ressources génétiques marines au-delà des juridictions : vers un nouvel horizon?, *in* **CHAUMETTE P.** (coord.), *Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Gomylex, 2018, p. 117-136.

PHARAND D., *Les problèmes de droit international de l'Arctique*, Etudes internationales, vol. 20, n°1, 1989, p. 131-164.

PICOD F., ROLAND S., *L'identité du droit de l'Union européenne,* Mélanges en l'honneur de Claude Blumann, Bruylant, 2015, p. 59-75.

PICOD F., *Le Traité de Lisbonne*, Jurisclasseur Europe Traité*,* Fascicule n°10, sept. 2012.

POMADE A., *La participation du public aux projets énergétiques*, *in* **LE BAUT-FERRARESE B.** (dir.), *Les transitions énergétiques dans l'Union européenne*, Bruylant, 2015, p. 245-260.

PRIEUR M., *Le principe de non-regression face à la logique du marché*, *in* **SOHNLE J., CAMPROUX DUFFRENE M-P.** (dir.), *Marché et environnement – Le marché : menace ou remède pour la protection internationale de l'environnement,* Bruylant, 2014, 503 p., p. 478-488.

PRIEUR M., *La responsabilité environnementale en droit communautaire*, Revue européenne de droit de l'environnement, n°2, 2004, p. 129-141.

PRIEUR M., *La déréglementation en matière d'environnement*, Revue juridique de l'environnement, n°3, 1987, p. 319-330.

PROUTIÈRE-MAULION G., *La nouvelle réforme de la Politique Commune des Pêches : une vision intégrée et soutenable ?*, Droit maritime français, n°760, 2014, p. 658-672.

QUEFFELEC B., *Biodiversité marine, un enjeu à multiples facettes pour l'Europe ?*, *in* **CUDENNEC A., GUÉGUEN-HALLOUËT G.** (dir.), *L'Union européenne et la mer*, Pedone, 2007, p. 263-270.

QUENEUDEC J-P., *Introduction*, *in* **FOUCHER M.** (dir.), *L'Arctique – La nouvelle frontière*, CNRS éditions, coll. Biblis, 2014, 178 p., p. 15-18.

QUENEUDEC J. P., *Les tendances régionales dans le droit de la mer*, *in* SFDI (dir.), *Régionalisme et Universalisme dans le droit international contemporain*, Colloque de Bordeaux, Pedone, 1977, p. 257-262.

RAPOPORT C., *L'Union européenne, exportatrice de normes environnementales dans ses relations conventionnelles avec les pays tiers*, in. **AUVRET FINCK J.** (dir.), *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne*, Acte du colloque de Nice des 6-7 avril 2017, Pedone, 2018, 420 p., p. 25-56.

RAPOPORT, C., *La géographie des relations extérieures de l'Union européenne*, *in* **LAMBLIN GOURDIN A-S., MONDIELLI E.**, *Le droit des relations extérieures de l'UE après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, p. 160-165.

RAPOPORT C., *La participation des Etats tiers à la prise de décision communautaire*, *in* **BLANQUET M**, *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Brulyant, 2011, p. 275-313.

RAYFUSE R., *The role of law in the regulation of fishing activities in the Central Arctic Ocean*, Marine Policy, online, Juin 2019, 6 p.

RAYFUSE R., *Melting moments : The Future of Polar Oceans Governance in a Warming World*, Review of European, Comparative and International Environmental Law, vol. 16, n°2, 2007, p. 196-216.

ROLAND S., *L'Union européenne, entre incertitude démocratique et nature juridico-politique duale*, Revue de l'Union européenne, n° 632, 2019, p. 541-546.

RUIZ FABRI H., *Les catégories de sujets du droit international*, *in* SFDI, *Colloque du Mans, Le sujet en droit international*, Pedone, 2015, p. 55-72.

SADELEER N. de, *Le principe de précaution dans le droit de l'Union européenne*, Revue Française de Droit Administratif, n°6, 2017, p. 1025-1038.

SADELEER N. de, *La contribution de l'UE au développement du droit international de l'environnement. Les relations symbiotiques du commerce international et de la protection de l'environnement*, *in* **CANAL-FORGUES E.** (dir.), *Démocratie et diplomatie environnementales. Acteurs et processus en droit international*, Pedone, 2015, p. 161-217.

SADELEER N. de, *Le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre : entre ambition et prudence*, Revue du Droit de l'Union Européenne, n°4, 2009, p.703-731.

SADELEER N. de, *La directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale : avancée ou recul pour le droit de l'environnement des États membres ?*, *in* **VINEY G., DUBUISSON B.** (dir.), *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen. Point de vue franco-belge*, Bruylant, 2006, p. 731-777.

SCHELLEKENS M-A., *L'Union européenne et les défis de l'Arctique : l'apport de la politique intégrée de l'UE pour l'Arctique*, Revue juridique de l'environnement, vol. 44, n°2, 2019, p. 291-306.

SCHNEIDER F., *Le droit de l'Union européenne au défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières en mer*, Revue juridique de l'environnement, n°2, 2014, p. 277-295.

SINOU D., *La conditionnalité politique des accords externes*, *in* **LAMBLIN-GOURDIN A-S., MONDIELLI E.**, *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne,* Bruylant, 2013, 472 p., p. 195-200.

SOHNLE J., *L'environnement marin en Europe : de la diversité normative vers un droit commun panrégional*, Annuaire Français de Droit International, vol. 51, 2005, p. 411-432.

STEICHEN P., *La responsabilité environnementale dans les sites Natura 2000*, Revue européenne de droit de l'environnement, n°3, 2009, p. 247-270.

STEPIEN A., *Internal contradictions and external anxieties : one's coherent Arctic policy for the European Union ?,* The yearbook of polar law, déc. 2015, vol.7, Issue 1, p. 249-289.

THIBIERGE C., *Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit*, Revue Trimestrielle de Droit Civil., n°4, 2003, p. 599-628.

TORCOL S., *Penser un pacte de fédération européenne avec les peuples*, Revue de l'Union européenne, n° 632, 2019, p. 547-550.

TORCOL S., *Le droit constitutionnel européen peut-il endiguer la crise des valeurs de l'Union ?*, Revue de l'Union européenne, n°613, 2017, p. 389-395.

TORCOL S., *Partager des valeurs communes, préalable à l'émergence d'un droit constitutionnel européen*, Revue de l'Union européenne, n° 613, 2017, p. 389-395.

TORRE-SCHAUB M., *Les dynamiques du contentieux climatique : anatomie d'un phénomène émergent*, *in* **TORRE-SCHAUB M., COURNIL C., LAVOREL S., MOLINER-DUBOST M.** (dir.), *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques ?*, Mare & Martin, 2018, p. 111-137.

TREVES T., *L'approche régionale en matière de protection de l'environnement marin*, *in* Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec, *La mer et son droit*, Pedone, 2003, p. 591-610.

VERHOVEN J., *Principe de précaution, droit international et relations internationales. Quelques remarque*s, Annuaire français de relations internationales, vol. 3, 2002, p. 250-260.

VIAL C., *Les interactions normatives dans le domaine environnemental - La relation symbiotique entre le droit de l'Union européenne et le droit international*, *in* **BURGORGUE-LARSEN L., DUBOUT E., MAITROT DE LA MOTTE A., TOUZÉ S.** (dir.), *Les interactions normatives. Droit de l'Union européenne et droit international*, Pedone, 2012, p. 249-262.

VIGNES D., *Aux origines de la politique communautaire de la pêche*, *in* Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec, *La mer et son droit*, Pedone, 2003, p. 659-672.

VIRALLY M., *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles, in Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, *in* SFDI, Colloque de Bordeaux (1976), Pédone, 1977, 358 p., p.147-165.

WAELBROECK D., BOMBOIS T., *Des requérants "privilégiés" et des autres... A propos de l'arrêt Inuit et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen*, Cahier de droit européen, n°1, janv. 2014, p. 21-75.

WOUTERS J. VANSTAPPEN N., *La politique environnementale de l'Union européenne dans la région de l'Arctique et de l'Antarctique*, *in* **AUVRET FINCK J.** (dir.), *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne*, Acte du colloque de Nice des 6-7 avril 2017, Pedone, 2018, 420 p., p. 347-387.

YANEVA Z. V., *Legitimate EU on the Arctic stage ? Policy and interests, Spanish yearbook international law*, n°20, 2016, p. 233-254.

ZILLER J., *Les « outre-mer de l'Union européenne » - Un panorama juridique*, Revue de l'Union européenne, n° 610, juil. - août 2017, p. 408-418, p. 412-414.

ZVLEC Z., *Environmental integration in EU trade policy : the generalised system of preferences, trade sustainability impact assessments and free trade agreements*, *in* **MORGERA E.** (dir.), *The external environnemental policy of the European Union – EU and international law perspectives*, Cambridge university press, 2012, 417 p., p. 174-203.

B. <u>Contributions non juridiques</u>

AIROLDI A., *The EU and the Arctic: Which Way Forward* ?, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2012, 6 p.

ALEXEEVA O. V., LASSERRE F., *Le Dragon des Neiges : les stratégies de la Chine en Arctique,* Perspectives chinoises, n°3, 2012, p. 67-75.

ARCHER C., *The Arctic and the European Union*, *in* **DEY NUTTALL A., MURRAY R. W.** (éd.), *International Relations and the Arctic. Understanding Policy and Governance*, Cambria Press, 2014, 742 p., p. 383-409.

AZOULAI L., *The acquis of the EU and International Organisations*, European law journal, vol. 11, n°2, Mars 2005, p. 196-231

BABIN J., *Diplomatie scientifique et engagement du Japon dans l'Arctique. L'exemple du Conseil de l'Arctique*, Relations internationales, n°178, fév. 2019, p. 119-133.

BAILES A. J. K., **OLAFSSON K. P.**, *The EU Crossing Arctic Frontiers: The Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension, and EU-West Nordic Relations*, *in* **LIU N., KIRK E. A., HENRIKSEN T** (dir.), *The European Union and the Arctic,* Brill Nijhoff, 2017, 390 p., p. 40-62

BAILES A. J. K., OLAFSSON P., *The EU crossing Arctic frontiers : the Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension and EU-West Nordic relations*, *in* **LIU N., KIRK E. A., HENRIKSEN T.** (dir.), *The European Union and the Arctic*, Brill Nijhoff, 2017, 390 p., p.40-62.

BAILES A. J. K., *Understanding the Arctic Council : A « Sub-regional » Perspective,* Journal of military and strategic studies, Université d'Islande, Institute of International Affairs, vol. 15, n°2, 2013, 17 p., p. 31-49, https://jmss.org/article/view/58094/43717.

BAILES A. JK., HEININEN L., *Strategy papers on the Arctic or High North : A comparative study and analysis*, Centre for small state studies, Institute of international affairs, University of Iceland, 2012, 130 p.

BANERJEE S., *Narratives and Interaction Constitutive Theory of Interaction and the Case of the All-India Muslim League*, European Journal of International Relations, n°2, 1998, p. 178-203.

BARON C., *La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique*, Droit et sociétés, vol. 2, n°54, 2003, p. 329-349.

BARTHES R., *Introduction à l'analyse structurale des récits*, Communications, n°8, 1966. p.1-27.

BERKMAN P. A., *Arctic Ocean Geopolitics Programme*, Polar Record, vol. 45, n°4, 2009, p. 383s.

BINGEN J., HARBO F*., Norvège vs. Russie*, Outre-mer, n°25-26, fév-mars 2010, p.475-486.

BJERKEM J., *Member States as 'Trustees' of the Union ? The European Union and the Arctic Council*, Department of EU international relations and diplomaty studies, Collège d'Europe, EU Diplomacy paper, Bruges, déc. 2017, 28 p.

BONNEMAINS J., *Sites pollués radioactifs en Arctique*, La revue de l'autorité de sûreté nucléaire, Contrôle, La gestion des sites et sols pollués par la radioactivité, n°195, nov. 2012, 104 p.

BRECHET Y., *L'innovation et la course à la nouveauté dans la recherche : une analyse des risques*, Union rationaliste, Raison présente, n°206, fév. 2018, p. 59-68.

BROSNAN I. G., LESCHINE T. M., MILES E. L., *Cooperation or Conflict in a Changing Arctic* ?, Ocean Development & International Law, vol. 42, n°1-2, 2011, p. 173-210.

BROWNING C. S., JOENNIEMI P., *The European Union's Two Dimensions : The Eastern and the Northern*, Security Dialogue, vol. 34, n°4, 2003, p. 463-478.

BULL H., *Civilian power Europe : a contradiction in terms ?,* Journal of common market studies, vol. 21, n°2, 1982, p. 149-164.

BUSYGINA I., FILIPPOV M., *Northern Dimension: Participant Strategies*, Baltic Region, vol. 1, n°1, 2009, p. 47-53.

CAMPINS ERITJA M., *The European Union and the North : Towards the Development of an EU Arctic Policy?,* Ocean yearbook, vol. 27, 2013, p. 459-486

CATELLANI N., *The EU's Northern Dimension after enlargement*, *in* **BARBE E., JOHANSSON E.** (éd.), *Beyond enlargement: the new members and new frontiers of the enlarged European Union*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2003, p. 160-183.

CRUTZEN P. J., *La géologie de l'humanité : l'Antropocène*, Ecologie et politique, vol. 34, n°1, 2007, p. 141-148.

D'ESTAINTOT V., VIDAILLET B., *Le décideur en action : comportements et processus psychologiques*, *in* **VIDAILLET B.** (ed.), *La décision. Une approche pluridisciplinaire des processus de choix,* De Boeck Supérieur, 2005, p. 43-73.

DE BOTSELIER B., LOPEZ PIQUERES S., SCHUNZ S., *Addressing the 'Arctic Paradox': Environmental Policy Integration in the European Union's Emerging Arctic Policy,* EU diplomacy papers, n°3, Collège d'Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, 2018, 38 p.

DE WILDE D'ESTMAEL T., *Crimée, châtiment ? Les sanctions de l'UE à l'égard de la Russie à la suite de la crise ukrainienne,* Géopolitique et politique étrangère, note d'analyse n°38, juillet 2014, 24 p.

DEGEORGES D., *L'Arctique : entre changement climatique, développements économiques et enjeux sécuritaires*, Géoéconomie, vol. 3, n°80, 2016, p. 85-96.

DEMANGEOT J., *La grande forêt boréale*, chap. 14, *in* **DEMANGEOT J.** (dir.), *Les milieux « naturels » du globe,* Armand Colin, 2009, 376 p., p. 169-180.

DESPORTES V., *La stratégie en théories*, Politique étrangère, 2014, no. 2, vol. été, p. 165-178

DU CASTEL V., *La mer de Barents : laboratoire d'une nouvelle diplomatie énergétique ?,* Sécurité globale, vol. 4, n°14, 2010, p. 81-96.

DUCHENE F., *The European Community and the uncertainties of interdependance*, *in* **KOHNSTAMM M., HAGER W.** (éd.), *A nation writ large ? – Foreign policy before the European Community*, Palgrave Macmillan, 1973, 275 p.

FERT-MALKA M., KEKKONEN, *Optimizing EU Influence on Arctic Affairs*, Arctic Yearbook, 2017, 11 p.

FREMONT A.*, Les routes maritimes : nouvel enjeu des relations internationales* ?, Revue internationale et stratégique, vol. 1, n°69, 2008, p. 17-30.

GENERAL OLLION, *Politique et Stratégie*, *Politique étrangère*, 1965, n°6, 30eannées, p. 479-485

GRACZYK P., *The Arctic Council Inclusive of Non-Arctic Perspectives : Seeking a new balance*, *in* **AXWORTHY T. S., KOIVUROVA T., HASANAT W.** (éd.), *The Arctic Council : Its Place in*

the Future of Arctic Governance, The Gordon Foundation, Munk School of Global Affairs, The Arctic Centre, 2012, 305 p., p. 261-305.

HAAS E., *International Integration : The European and the Universal Process*, International Organization, vol. 15, 1961, p. 366-392.

HAJER M., *Doing discourse analysis : coalitions, practices, meaning*, *in* **VAN DEN BRINK M., METZE T.** (dir.), *Words matter in policy and planning – Discourse theory and method*, Netherlands geographical studies, Utrecht, 2006, 182 p., p. 65-74.

HAJER M., LAWS D., *Ordering through discourse*, *in* **MORAN M., REIN M., GOODIN R. E**., *The oxford handbooks of public policy*, Oxford university press, 2008, 996 p., p.251-268.

HALL P. A., *Policy paradigm, social learning and the state : the case of economic policymaking in Britain*, Comparative politics, vol. 25, n°3, avril 1993, p. 275-296.

HEIKKILÄ M., LAUKKANEN M., *The Arctic Calls: Finland, the European Union and the Arctic Region*, Université du Lapland, Ministère des Affaires étrangères de Finlande, 2013, 95 p.

HEININEN L., *Finland as an Arctic and European State. Finland's Northern Dimension (Policy), in* **DEY NUTTALL A., MURRAY R.W.** (éd.), *International Relations and the Arctic. Understanding Policy and Governance*, Cambria Press, 2014, 742 p., p. 321-347.

HEININEN L., NICOL H. N., *The importance of the northern dimension foreign policies in the geopolitics of the circumpolar north*, Geopolitics, 2007, vol. 12, n°1, 2007, p. 133-165.

HERAUD J-A., *La politique européenne de développement régional et le concept de spécialisation intelligente : smart specialisation strategy*, EvoReg Research note n°97, 2014, 5 p.

HOSSAIN K., *EU Engagement in the Arctic : Do the Policy Responses from the Arctic States Recognise the EU as a Legitimate Stakeholder ?,* Arctic Review on Law and Politics, Vol. 6, n°2, 2015, p. 89-110.

HURREL A., *Regionalism in theoretical perspectives, in* **FAWCETT L., HURREL A.** (éd.), *Regionalism in world politics : regional organization and international order,* Oxford University Press, 1995, 356 p., p. 37-73.

JONAS H., *Surcroît de responsabilité et perplexité. Entretien avec Hans Jonas*, *Esprit*, n°206, 1994, p. 819.

KAILIS A., *Towards the Adoption of an Integrated Approach to the Governance of the Arctic Ocean : The European Perspective,* Ocean Yearbook, vol. 24, issue 1, 2010, p. 445-473.

KESKITALO E. C. H., *Sweden and Arctic Policy. Possibilities for New Wine in Old Bottles?*, *in* **DEY NUTTALL A., MURRAY R. W.** (éd.), *International Relations and the Arctic. Understanding Policy and Governance*, Cambria Press, 2014, 742 p., p. 291-319.

KNECHT S., *New observer queuing-up : why the arctic council should expand - and expel*, The Arctic Institute, 20 avr. 2015, https://www.thearcticinstitute.org/new-observers-queuing-up/.

KNECHT S., *The Politics of Arctic International Cooperation: Introducing a Dataset on Stakeholder Participation in Arctic Council Meetings, 1998 – 2015*, Cooperation and Conflicts, vol. 52, n°2, 2016, p. 203-223.

KOBZA P., *European Union-Greenland relations after 2015 – a partnership beyond fisheries*, Journal of military and strategic studies, vol. 16, issue 3, 2016, p. 130-153.

KOBZA P., *Civilian Power Europe in the Arctic: How Far Can the European Union Go North?*, EU dipomacy paper, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, janv. 2015, Bruges, 31 p.

KOIVUROVA T., GRACZYK P., *A new era in the Arctic Council's external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance*, Polar record, oct. 2012, 13 p.

LASSERE F., *Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ?*, Critique internationale, vol. 49, no. 4, 2010, p. 131-156.

LASSERE F., *L'Arctique, zone de confrontation ou de coopération ? Genèse de relations complexes et anciennes*, *in* **LASSERE F**.(dir.), Passages et mers arctiques – Géopolitique d'une région en mutation, Presses de l'Université du Québec, 2010, 518 p., p. 57-71.

LASSERE F., LALONDE S., *Droit de la mer et souveraineté sur les passages arctiques*, *in* **LASSERE F.** (dir), Passages et mers arctiques – Géopolitique d'une région en mutation, Presses de l'Université du Québec, 2010, 518 p., p. 245-263.

LAWRENCE R., *Sami, citizenship and non-recognition in Sweden and the European Union*, *in* **CANT G., GOODALL A., INNS J.** (éd.), *Discourses and silences: indigenous peoples, risks and resistance*, University of Canterbury, 2005, p. 103-114.

LEFORT P., *La crise ukrainienne ou le malentendu européen*, Politique étrangère, 2014, n°2, été, p. 109-121

LUSZCZUK M., *Climate Change in the Arctic and Its Geopolitical Consequence - The Analysis of the European Union Perspective*, Papers on Global Change, International Geosphere Biosphere Program, vol.18, n°1, 2011, p. 93s.

MAR CAMPINS E*., Strengthening the European Union - Greenland's Relationship for Enhanced Governance of the Arctic*, *in* **LIU N., KIRK E. A., HENRIKSEN T.** (dir.), *The European Union and the Arctic,* Brill Nijhoff, 2017, 390 p., p. 65-96.

MARIN A., *La Dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord*, *in* **LYNCH D**.(dir.), *EU-Russian security matters, Institut d'Etudes de Sécurité*, Occasional Papers, n°46, juil. 2003, p. 42-60.

MISSIROLI A., *European Security : The Challenge of Coherence,* European Foreign Af-fairs Review, vol. 6, n° 2, 2001, p. 177-198.

MISSIROLI A., *Introduction*, *in* **MISSIROLI A.** (éd.), *Coherence for European Foreign Policy : Debates, Cases, Assessments,* Institut d'études de sécurité – Union de l'Europe occidentale, Paris, mai 2001, 99 p.

MULLER P., *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, Revue française de science politique, n°2, 2000, p. 189-208.

NIVET B., *La puissance ou l'influence ? Un détour par l'expérience européenne*, Revue internationale et stratégique, vol. 89, n°1, 2013, p. 83-92.

OBERTHÜR S., ROCHE KELLY C., *EU Leadership in International Climate Policy : Achievements and Challenges,* The International Spectator, vol. 43, n° 3, 2008, p. 35-50.

OLESEN M. R., *Comprendre les rivalités arctiques*, Politique étrangère, vol. 3, 2017, p. 15-25.

OSTERUD O., HONNELAND G., *Geopolitics and International Governance in the Arctic*, Arctic Review on Law and Politics, vol. 5, n°2, 2014, p. 156-176.

OSTHAGEN A., *The European Union, an Arctic actor ?,* Journal of Military and Strategic Studies, vol. 15, n°2, 2013, p. 71-92.

OUGHTON C., LANDABASO M., MORGAN K., *The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy*, Journal of Technology Transfer, vol. 21, n°2, 27 p.

PELAUDEIX C., *Governance of Arctic Offshore Oil & Gas Activities : Multilevel Governance and Legal Pluralism at Stake*, Arctic Yearbook, 2015, p. 214-233.

PELAUDEIX C., *Governance of offshore hydrocarbon activities in the Arctic and energy policies - A comparative approach between Norway, Canada and Greenland/Denmark*, *in* **PELAUDEIX C., BASSE E. M.** (éd.), Governance of Arctic Offshore Oil and Gas, Routledge, 2018, 300 p., p. 108-126.

PELAUDEIX C., *What is "Arctic Governance"? A Critical Assessment of the Diverse Meanings of "Arctic Governance",* The Yearbook of Polar Law, vol. VI, 2015, p. 398-426.

PELAUDEIX V, RODON V., *The European Union Arctic policy and national interests of France and Germany : Internal and External policy coherence at stake ?,* The Northern Review, n°37, Automne 2013, p. 57-83.

PITSEY J., RUWET C., *La mise en récit comme source de motivation et de légitimation au cœur des nouvelles techniques de régulation*, Droit et société, n°86, janv. 2018, p. 135-156.

POWELL R. C., *From the Northern Dimension to Arctic strategies - The European Union's Envisioning of the High Latitudes*, in. **BIALASIEWICZ L.** (dir.), *Europe in the World - EU Geopolitics and the Making of European Space*, Routledge, 2011, 238 p.

RADAELLI C. M., *Récits (Policy narrative)*, *in* **BOUSSAGUET L. et al.** (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) Références, 2010, p. 548-554.

RADAELLI C. M., *Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne, Revue française de science politique,* n°2, 2000, p. 255-275.

ROBERT-LAMBLIN J., *La société inuit groenlandaise en mutation*, *in* **ANDRE M-F.** (*éd*.), *Le Monde polaire - Mutations et transitions*, Ellipses, 2005, p. 99-113.

RYDER S., *The Nuuk Meeting on Central Arctic Ocean Fisheries*, The JCLOS blog, 15 oct. 2014, 5 p., p. 2-3.

SABATIER P.A., *Advocacy coalition framework (ACF)*, *in* Laurie Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques,* 3e édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po, 2010, 776 p., p. 49-57.

SEYS F-O., *Des régions territoriales aux régions fonctionnelles, une proposition de classification des régions de l'Union Européenne*, Belgeo - Revue belge de géographie, Issue 2, 24 mai 2019, http://journals.openedition.org/belgeo/33263.

SIMONET L., *Les hydrocarbures de l'Arctique : Eldorado ou chimère ?,* Géoéconomie, vol. 5, n°82, 2006, p. 73-98.

SOLLIE F., *Le rôle politique et stratégique de l'Arctique : une perspective norvégienne*, Etudes internationales, vol. 20, n°1, 1989, p. 71-96.

STEFFENSEN J.P., ANDERSEN K.K., BIGLER M., CLAUSEN H.B., DAHL-JENSEN D., FISCHER H., GOTO-AZUMA K., HANSSON M., JOHNSEN S.J., JOUZEL J., MASSON-DELMOTTE V., POPP T., RASMUSSEN S.O., ROTHLISBERGER R., RUTH U., STAUFFER B., SIGGAARD-ANDERSEN M.L., SVEINBJÖRNSDOTTIR A.E., SVENSSON A., WHITE J.W.C., *High resolution Greenland ice core data show abrupt climate change happens in few years,* 19 juin 2008, Science Express.

STEPIEN A., *Incentives, Practices and Opportunities for Arctic External Actors'Engagement with Indigeneous Peoples – China and the European Union*, *in* **KOIVUROVA T. et al**., *Arctic law and Governance : The role of China, Finland and the EU,* Hart Publishing, 2017, 288 p., p. 205-232.

STEPIEN A., *The European Parliament heading towards icy waters – again,* Arctic centre, University of Lapland*,* 10 avr. 2017, 9 p.

STEPIEN A., KOIVUROVA T., *The making of a coherent Arctic policy for the European Union : Anxities, contradictions and possible future pathways*, *in* **STEPIEN A., KOIVUROVA T., KANKAANPAA P.** (dir.*), The changing Arctic and the European Union – A book based on the report « Strategic assessment of development of the Arctic : assessment conducted for the European Union*, Brill Nijhoff, 2016, 335 p.

STEPIEN A., RASPOTNIK A., *The Eu's new Arctic communication : not-so-integrated, not-so-disappointing*, Arctic center, University of Lapland, 3 mai 2016, 25 p.

STEPIEN A., *The EU needs a two-tier approach towards the Arctic: a general policy for the Circumpolar Arctic and a concrete strategy for the European Arctic*, Arctic centre, University of Lapland, 10 déc. 2015, 12 p., https://www.thearcticinstitute.org/eu-two-tier-approach-towards-arctic/.

STOCCHIERO A., *Macro-regional stratégies and the rescaling of the EU external geopolitics*, in**. CELATA F., COLETTI R.** (éd.), *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders*, Springer, 2015, 201 p., p. 155-178.

SUR S., *L'hégémonie américaine en question*, Annuaire Français de Relations Internationales, vol. 3, 2002, p. 3-42.

SUREL Y., *Approches cognitives*, *in* **BOUSSAGUET L. et al.** (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), Références, 2010, p. 90-98.

SABATIER P. A., SCHLAGER E., *Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines*, Revue française de science politique, n°2, 2000, p. 209-234.

SYMONIDES J., SYMONIDES M., *L'Arctique : région de coopération ou de conflits ?,* Annuaire Français de Relations Internationales, vol. XIV, 2013, 2013, p. 197-211.

VAN HAEPEREN B., *Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne*, *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome LI, n° 2, 2012, p. 83-99.

VAN PELT T., HUNTINGTON H. P., ROMANENKO O., MUETER F., *The missing middle : Central Arctic Ocean gaps in fishery research and science coordination*, Marine Policy, vol. 85, 2017, p. 79-86.

VANACHTER J., *La Finlande et « l'initiative de la dimension nordique » : interdépendance et sécurité régionale*, Annuaire Français de Relations Internationales, vol. 3, 2002, p. 486-497.

WEGGE N., *The EU and the Arctic : European foreign policy in the making*, Arctic review on law and politics, vol. 3, janv. 2012, p. 6-29

WEGGE N., *The political order in the Arctic: power structures, regimes and influence*, Polar Record, vol. 47, n°2, 2011, p. 165-176.

WISE M.*, The Atlantic Arc : a macro-région in the making ?,* in. **GÄNZLE S., KERN K.** (éd.), *A 'macro-regional' Europe in the making theoretical approaches and empirical evidence*, Palgrave Macmillan, Springer, 2015, 280 p.

YANN R., VAN HAMME G., *L'Union européenne, un acteur des relations internationales - Étude géographique de l'actorness européenne*, L'Espace géographique, tome 42, n°1, 2013, p. 15-31.

YOUNG O. R., *Arctic waters : The Politics of Regime Formation,* Ocean Development and International Law, vol. 18, n°1, 1987, p. 101-114.

ZYSK K., *Les objectifs stratégiques de la Russie dans l'Arctique,* Politique étrangère, vol. 3, 2017, p. 37-47.

III. Rapports, avis, conférences

AALTO P., ESPIRITU A., LANKO D. A., NAUNDORF S. (dir.), *Coherent Northern Dimension : The Policy Priorities of the Arctic Council (AC), the Barents Euro-Arctic Council (BEAC), the Council of Baltic Sea States (CBSS) and the Nordic Council of Ministers (NCM)*, *in comparison with the Northern Dimension objectives*, Report of the Northern Dimension Institute, 10 janv. 2012, 43 p.

Agence européenne de contrôle des pêches, *Rapport annuel 2018*, 2018, 192 p.

Agence européenne de contrôle des pêches, *Rapport annuel 2017*, 2017, 206 p.

Agence européenne pour l'environnement, *The Arctic environment – European perspectives on a changing Arctic*, Rapport, Office des publications de l'Union européenne, n°7/2017, Luxembourg, 2017, 96 p.

Agence européenne pour l'environnement, *Arctic environment : european perspectives – Why should Europe care?*, Environmental issue report, n° 38, Copenhagen, 2004, 60 p. https://www.eea.europa.eu/publications/environmental_issue_report_2004_38.

AIROLDI A., *The European Union and the Arctic : Developments and perspectives 2010-2014*, Nordem, 2014, 69 p.

AIROLDI A., *The European Union and the Arctic – Main developments july 2008 - july 2010,* Nordem, 2010, 67 p.

AMAP, *Assessment Report - Arctic Pollution Issues*, Chapter 2 Physical/geographical characteristics of the Arctic, Oslo, 1998, 859 p.

Assemblée générale des Nations-Unies, *Rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones*, Rapport final sur l'étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, Conseil des droits de l'homme, 18ème session, 17 août 2011, 24 p.

BERRAMDANE A., *La politique de voisinage de l'Union européenne*, *in* **SCHNEIDER C**. (dir.) *Voisinage et bon voisinage à la croisée des droit interne, international et communautaire,* Les grandes conférences publiques du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble, CEJM/CESICE, 2009, 58 p., p. 29-52.

BIRD K. J. ET AL., *Circum-arctic resource appraisal: Estimates of undiscovered oil and gas north of the Arctic Circle*, U.S. Geological Survey Fact Sheet 2008-3049, 4 p., https://pubs.er.usgs.gov/publication/fs20083049?from=home.

Bulletin des négociations de la terre, *Compte-rendu de la deuxième session du Comité préparatoire sur la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale : 26 août- 9 septembre mars 2016*, Doc. IIDD, vol. 25, n° 118, 12 sept. 2016, http://enb.iisd.org/vol25/enb25118f.html.

Bulletin des négociations de la terre, *Compte-rendu de la première session du Comité préparatoire sur la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale : 28 mars – 8 avril 2016*, Doc. IIDD, vol. 25, n° 106, 11 avr. 2016, http://www.iisd.ca/oceans/bbnj/prepcom1/.

Commission européenne, *Arctic research and innovation - Understanding the changes, responding to the challenge,* Rapport, Direction générale pour la recherche et l'innovation, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, oct. 2018, 24 p.

Commission européenne, Conférence des parties prenantes de l'Arctique de l'Union européenne, *Knowing, developing and connecting the Arctic and the annual Arctic indigenous people dialogue*, Rapport, Bruxelles, 17 sept. 2018, 4 p.

Commission européenne, *Summary report of the Arctic stakeholder forum consultation to identify key investment priorities in the Arctic and ways to better streamline future EU funding programmes*

for the region, Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, Office des publications de l'Union européenne, 2017, 101 p.

Commission européenne, *Handbook for trade sustainability impact assessment*, 2nd edition, Office des publications de l'Union européenne, avril 2016, 35 p.

Commission européenne, *Study on EU Needs with Regard to Co-operation with Greenland : Final Report*, Contract n° 30-CE-0604902/00-84 – SI2.666954, juin 2015, 153 p.

Commission européenne, *Greenland's raw materials potential and the EU strategic needs*, 13 juin 2012, https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-428_en.htm.

Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), *Arctic Biodiversity Assessment: Report for Policy Makers, CAFF*, Akureyri, Iceland, 2013, 28 p.

DEPLEDGE D., *The EU and the Arctic Council*, European Council on foreign relations, wider europe forum, 20 avr. 2015, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_eu_and_the_arctic_council3005.

DROGOU M., LAURANS M., FRITSCH M. et al., *Analyse de l'impact des engins de pêche sur les habitats et espèces listés dans les directives « habitats » et « oiseaux » (Natura 2000*), Réponse à la saisine DPMA n°2008-1014, Ifremer, oct. 2008, 87 p.

DUHR S., *Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ?*, Etudes et recherches, n°46, Notre Europe, sept. 2011, 74 p.

Ecologic institute, *EU Arctic footprint and Policy assessment final report*, 21 décembre 2010, Berlin, 243 p.

FLAUTRE H., *Rapport sur l'évaluation des sanctions communautaires prévues dans le cadre des actions et politiques de l'UE dans le domaine des droits de l'homme*, Commission des affaires étrangères du Parlement européen, 2008/2031(INI), 15 juillet 2008.

FORAY D., DAVID P. A., HAL B., *Smart specialisation – the concept*, Knowledge economists policy brief, n°9, 2009, 5 p.

GANZLE S., *External Differentiated Integration in South-East Europe : Third Countries and EU Macro-regional Strategies*, EUSA Biannual Conference, Denver, 9-11 mai 2019, 28 p.

GATTOLIN A. (sénateur), *Union européenne et Arctique : pour une politique ambitieuse et étoffée*, Rapport d'information de la Commission des affaires européennes du Sénat, n°499, 5 avril 2017, 58 p.

GATTOLIN A. (sénateur), *Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global*, Rapport d'information de la Commission des affaires européennes du Sénat, n°684, 2 juil. 2014, 190 p.

GIEC, *Bilan 2007 des changements climatiques* : *Rapport de synthèse*. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, Suisse, 103 p.

HEIKKILA M., *The Northern Dimension,* Europe information, Ministry for foreign affairs of Finland, 2006, 45 p.

LABOUZ M-F., *Voisinage et bon voisinage en droit international public*, *in* **SCHNEIDER C.** (dir.), *Voisinage et bon voisinage à la croisée des droit interne, international et communautaire*, Les grandes conférences publiques du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble, CEJM/CESICE, 2009, 58 p., p. 12-28.

LUKIC I., SCHULTZ-ZEHDEN A., DE GRUNT L. S., *Handbook for developing Visions in MSP*, Technical Study under the Assistance Mechanism for the Implementation of Maritime Spatial Planning, 2018, 100 p.

MAURER A., STEINICKE S., ENGEL A., MNICH S., OBERLÄNDER L., *The EU as an Arctic Actor? Interests and governance challenges*, Report on the 3rd Annual Geopolitics *in* the High North – 330 GeoNor, Conference and joint GeoNor workshops, Berlin, 22-24 mai 2012,https://www.swp.berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/Mrr_GeoNor_Conference_Report_1212.pdf.

MAURER A., *The arctic region – perspectives from member states and institutions of the European union,* Working paper of the research division EU external relations, FG-02, 2010/04, SWP, German institute for international and security affairs, Berlin, sept. 2010, 18 p.

Norwegian ministry of climate and environment, *New emission commitment for Norway for 2030- towards a joint fulfilment with the EU,* Meld. St. 13 (2014-2015), Report to the Storting (white paper), 31 p.

Norwegian ministry of foreign affairs, *The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU,* Meld. St. 5 (2012–2013), Report to the Storting (White Paper), 56 p.

OCDE, *The joint impact of the European Union emissions trading system on carbone missions and economic performance : Working paper*, Economic department, n°1515, 14 déc. 2018, 57 p.

OCDE, *Northern sparsely populated areas*, Territorial reviews, Paris, OECD Publishing, 2017, 228 p.

OCDE, *Regions and innovation policy*, OECD reviews of regional innovation, OECD publishing, Paris, 2011, 319 p.

Réseau Transnational Atlantique, *Rapport relatif aux propositions sur les conditions de réussite de la mise en oeuvre de la Stratégie atlantique, à partir de l'analyse de son appropriation par la société civile, dans la perspective de la révision à mi-parcours du Plan d'action atlantique*, Nantes, 25 sept. 2017, 39 p.

SAMECKI P., *Macro-regional strategies in the EU – A discussion paper*, Stockholm, 18 sept. 2009, 8 p.

SCHYMIK C., KRUMREY P., *The EU strategy for the Baltic sea region : core Europe in the Northern strategy*, Working paper FG 1 2009/08, German institute for international and security affairs, Berlin, avr. 2009, 21 p.

STANG G. (aut.), *Étude de la direction générale pour les politiques extérieures du Parlement européen*, *EU Arctic policy in regional context*, PE 578.017, juil. 2016, 40 p.

STEAD D., *Policy integration and cross-sectoral integration of macro-regional strategies***,** in. *Making the most of macro-regional strategies – Trends, analysis, recommandations*, INTERACT, 118 p., p. 28-37 https://www.danube-capacitycooperation.eu.

STEPIEN A., KOIVUROVA T., *Arctic Europe: Bringing together the EU Arctic Policy and Nordic cooperation*, Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities, Finland, fév. 2017, 56 p.

STEPIEN A., KOIVUROVA T., KANKAANPAA P., *Strategic assessment of development of the Arctic – Assessment conducted for the European Union*, Arctic center, University of Lapland, 2014, 275 p.

TERÄS J., SALENIUS V., FAGERLUND L., STANIONYTE L., *Smart Specialisation in Sparsely Populated European Arctic Regions*, Rapport technique du Centre commun de la recherche de la Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, 50 p.

U.S. Geological Survey, *Fact Sheet 2008-3049*, 4 p. https://pubs.er.usgs.gov/publication/fs20083049?from=home.

UDVARDY M. D. F., *A classification of the biogeographical provinces of the world*, IUCN occasional paper n°18, 1975, 49 p.

YOUNG O.R., EINARSSON N., *Arctic Human Development Report*, 2004, Stefansson Arctic Institute, Iceland, 235 p.

ZOLLER E., *La dignité de la personne humaine dans la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis*, Conférence-débat du Centre de droit public comparé sur la dignité de la personne humaine, Cycle Les valeurs du droit public, Université Panthéon-Assas Paris II, 30 oct. 2014.

TABLE DES MATIERES

Remerciements 3

SOMMAIRE 7

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS *9*

INTRODUCTION GÉNÉRALE 13

SECTION 1 L'ARCTIQUE, UNE REGION COMPLEXE *15*

§1 DU TEMPS DES EXPLORATIONS JUSQU'A L'APPROPRIATION DE LA TERRA AUSTRALIS : UNE BREVE HISTOIRE DE LA REGION ARCTIQUE 15

A. Le temps des découvertes et des expéditions polaires 15

B. Un espace militarisé : de la seconde guerre mondiale à la guerre froide 16

C. Un espace de coopération 18

§2 LA DEFINITION MALAISEE D'UNE REGION ARCTIQUE MULTIPLE 22

A. Le caractère protéiforme de la notion de région 22

1. Le mouvement de création d'une région : régionalisme ou régionalisation 23

2. La région en droit international 27

B. Une définition incertaine de la région arctique 29

SECTION 2 LE POSITIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA REGION ARCTIQUE *32*

§1L'APPREHENSION DES TERRITOIRES PAR L'UNION EUROPEENNE : LA PLACE DE L'ARCTIQUE 33

A. La place de l'Arctique dans la gestion de l'espace interne de l'Union européenne 33

B. La place de l'Arctique dans la gestion de l'espace extérieur de l'Union européenne 36

§2 LES MANIFESTATIONS DE L'INTERET DE L'UNION EUROPEENNE A L'EGARD DE LA REGION ARCTIQUE 40

A. Les divers intérêts de l'Union européenne en Arctique 42

B. La difficile conciliation des intérêts de l'Union européenne en Arctique 44

§3 « LES MOYENS FONT LA PROPORTION » 45

PARTIE 1 L'IMPACT ACCIDENTEL DE L'ACTION UNILATERALE ET BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE EN ARCTIQUE 54

TITRE 1 L'ACTION UNILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE EN ARCTIQUE 55

CHAPITRE 1 L'IMPACT DES POLITIQUES EUROPEENNES SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE ... 56

SECTION 1 LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE DROIT DE L'UNION EUROPEENNE ET SES IMPLICATIONS EN ARCTIQUE *57*

§1 UN REGIME DE REPARATION PEU OPERANT 57

A. L'action en réparation en droit de l'Union européenne 58

1. Le cadre général de l'action en réparation 58

2. Un champ d'application spatial différent selon les acteurs 59

B. Une mise en œuvre limitée de la réparation environnementale en Arctique 60

§2 UN CADRE PREVENTIF RENFORCE 61
A. La protection de la faune et de la flore en Arctique 62
1. La protection de la faune et de la flore dans la région arctique européenne 62
2. Une reprise partielle de la législation européenne par les États arctiques de l'espace économique européen 65
B. La protection des eaux en Arctique 66
1. La protection des eaux non-marines 66
2. La protection des eaux marines 68
C. La protection de l' « air » 69
1. L'ambition des objectifs de l'Union européenne en matière de réduction des gaz à effet de serre 71
2. Les critères d'effectivité, d'innovation et d'adaptabilité des normes promues par la politique de réduction des gaz à effet de serre 72
3. L'adoption par des tiers du modèle législatif de l'Union européenne en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre 74
SECTION 2 L'IMPACT DE LA LEGISLATION EUROPEENNE SUR CERTAINES ACTIVITES SUSCEPTIBLES DE PORTER ATTEINTE A L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE *76*
§1 L'IMPACT DIRECT SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE DE LA LEGISLATION DE L'UNION EUROPEENNE ENCADRANT LE TRANSPORT MARITIME 76
A. La législation de l'Union européenne en matière de sécurité maritime 77
B. La diffusion des normes de l'Union européenne relatives au transport maritime en Norvège et Islande 78
§2 L'IMPACT INDIRECT SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE DE LA LEGISLATION EUROPEENNE ENCADRANT L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES 80
A. L'Exploitation des ressources non-vivantes 80
1. Le volet environnemental de l'exploitation des ressources non-vivantes dans l'espace terrestre et marin 81
2. Le renforcement de la sécurité de l'exploitation offshore de pétrole et de gaz 82
B. L'exploitation des ressources vivantes 84
CHAPITRE 2 L'IMPACT DES POLITIQUES EUROPEENNES SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES 88
SECTION 1 LA RECONNAISSANCE DE LA SPECIFICITE AUTOCHTONE DANS LES POLITIQUES DE L'UNION EUROPEENNE : LE CAS DES POPULATIONS AUTOCHTONES DE L'ARCTIQUE *89*
§1 UNE RECONNAISSANCE INEGALE DE LA SPECIFICITE AUTOCHTONE DANS L'UNION EUROPEENNE 91
A. Une reconnaissance indirecte par le droit primaire 91
B. Une reconnaissance inégale dans les politiques de l'Union européenne 93
§2 LES POPULATIONS AUTOCHTONES DANS LA POLITIQUE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE 96
A. Une politique arctique de l'Union européenne porteuse d'objectifs humains, mais en quête d'actions concrètes 96
1. Intégration systématique de la question des populations autochtones aux actions de l'Union européenne en Arctique 97

2. Entretenir un dialogue régulier avec les populations autochtones de l'Arctique 98

3. Collecte des informations et développement de la recherche pour aider à mieux comprendre les divers défis auxquels font face les populations autochtones 99

4. Ajustement des politiques de financement à l'égard des populations autochtones de l'Arctique 99

5. Protection et promotion de la diversité culturelle 100

B. La participation des populations autochtones à l'élaboration des décisions 101

1. Les modalités générales de participation du public à l'élaboration d'une décision en droit de l'Union européenne 101

2. Les modalités spécifiques de la participation des peuples autochtones de l'Arctique au processus décisionnel de l'Union européenne 104

a. La participation des populations autochtones à l'élaboration de décisions relatives à des projets, plans ou programmes 104

b. La participation des populations autochtones à l'élaboration d'instruments règlementaires ou normatifs 105

SECTION 2 UNE ILLUSTRATION DES EFFETS DE LA LEGISLATION EUROPEENNE SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES : LE CONTENTIEUX RELATIF AUX PRODUITS DERIVES DU PHOQUE *108*

§1 L'INCERTITUDE DU FONDEMENT JURIDIQUE DES REGLEMENTS SUR LES PRODUITS DERIVES DU PHOQUE 111

A. Le fondement juridique des règlements sur les produits dérivés du phoque admis par le Tribunal de l'Union européenne 111

B. Le fondement juridique des règlements sur les produits dérivés du phoque défendu devant l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce 112

§2 LES CONCLUSIONS DISCUTABLES DU CONTROLE DE PROPORTIONNALITE DU JUGE DE L'UNION EUROPEENNE 114

§3 LA PRISE EN COMPTE DES DROITS FONDAMENTAUX DES POPULATIONS AUTOCHTONES 117

A. L'obligation de consultation des peuples autochtones avant l'adoption d'une décision susceptible de les affecter 118

B. La recherche du consentement libre, éclairé et préalable des populations autochtones avant l'adoption d'une décision susceptible de les affecter 119

TITRE 2 L'ACTION BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES 123

CHAPITRE 1 LA RECHERCHE DE CRITERES DE QUALIFICATION DE LA RELATION BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES 125

SECTION 1 LES DETERMINANTS DE LA COOPERATION ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES *126*

§1 LES VALEURS DE L'UNION EUROPEENNE : UN VECTEUR LIMITE DE COOPERATION AVEC LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES 126

A. L'émergence de valeurs spécifiques à l'action extérieure de l'Union européenne 128

B. Partager des valeurs, objectif secondaire de la coopération de l'Union européenne avec les États tiers : la dignité humaine comme illustration 130

§2 LA FONCTION REGULATRICE DES VALEURS DE L'UNION EUROPEENNE 133

A. Fonction régulatrice des valeurs dans les relations conventionnelles 134

1. Une généralisation partielle des clauses « droits de l'homme » dans les accords avec les États tiers arctiques....135
a. La clause « droits de l'homme » de l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie 135
b. La clause « droits de l'homme » de l'accord économique et commercial avec le Canada 137
2. L'effectivité des clauses « droits de l'homme »....138
B. Fonction limitative hors convention : l'exemple de la violation du droit international par la Russie ...140
SECTION 2 LES CRITERES D'INTENSITE DE LA RELATION ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES.... *142*
§ 1 LA QUALIFICATION D' « ASSOCIE », INDICE DE L'INTENSITE DE LA RELATION ENTRE L'ÉTAT TIERS ET L'UNION EUROPEENNE ? 143
A. L'association comme révélateur d'une relation aboutie 144
B. La concurrence exercée par les nouveaux *« schémas relationnels »* 146
§2 LA RELATION PRIVILEGIEE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC SON ENVIRONNEMENT VOISIN 148
A. La consécration du critère de la proximité géographique 150
B. Les limites du critère de la proximité géographique 151
CHAPITRE 2 L'INCIDENCE DE L'ACTION BILATERALE DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES ÉTATS TIERS ARCTIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE : UNE ILLUSTRATION 154
SECTION 1 L'INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE DES RELATIONS BILATERALES DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LA RUSSIE ET LE CANADA *156*
§1 L'INTEGRATION DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES DANS LES ACCORDS BILATERAUX GENERAUX 158
A. L'évolution de l'intégration de l'environnement dans les accords bilatéraux généraux 158
1. Les clauses de coopération et d'intégration environnementale dans les accords avec la Russie et le Canada 159
a. Les clauses de coopération environnementales dans les accords avec la Russie et le Canada 159
b. Les clauses d'intégration environnementales 160
2. L'avènement d'une nouvelle génération d'accords commerciaux porteurs de nouveaux standards d'intégration de l'environnement....161
B. La démarche juridique discutée, voire discutable, de l'intégration des exigences environnementales dans les accords bilatéraux généraux....162
1. Une promotion peu ambitieuse des considérations environnementales dans la réglementation des échanges commerciaux....163
2. Les dispositions relatives au respect du droit des parties en matière environnementale....164
a. L'amélioration de la législation protectrice de l'environnement....164
b. La préservation des acquis de la législation environnementale des Etats parties....166
c. Le régime des exceptions à l'interdiction des restrictions aux échanges 167
§2 LES DISPOSITIFS DE GESTION AU SERVICE DE L'INTEGRATION DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX : L'EVALUATION D'IMPACT....172
A. La procédure de l'Union européenne en matière d'évaluation d'impact sur le développement durable du commerce....173
B. Les conclusions sur les impacts probables de l'accord de libre-echange sur l'environnement....175

1. Les impacts probables de l'accord de libre-échange UE-Canada sur l'environnement arctique.....175
2. La faible portée des recommandations environnementales de l'évaluation d'impact sur le développement durable.....176
SECTION 2 L'INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE DES RELATIONS BILATERALES ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LE GROENLAND..... *179*
§1 LA NATURE PERIPHERIQUE DES CONSIDERATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LE PARTENARIAT ENTRE L'UNION EUROPENNE ET LE GROENLAND.....180
A. Une coopération secondaire sur les questions relatives à la région arctique.....181
B. La contribution du partenariat à la promotion d'un développement durable ciblé sur le pilier social.....183
§ 2 LA PROMOTION D'UNE PECHE DURABLE ET RESPONSABLE DANS L'ACCORD DE PECHE ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LE GROENLAND.....185
A. L'approche durable et responsable de la pêche.....187
B. La mise en œuvre pratique de l'approche relative à une pêche durable : les mesures de gestion et de conservation de la ressource.....189
1. Le contingentement des prises et la régulation de l'effort de pêche.....189
2. Les mesures techniques.....191
3. La gestion des prises accessoires et des rejets.....192
4. Les mesures de suivi et de contrôle.....194
PARTIE II LES FACTEURS D'INFLUENCE STRATEGIQUE DE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE EN ARCTIQUE.....199
TITRE I LA DIMENSION REGIONALE COMME FACTEUR D'INFLUENCE.....200
CHAPITRE 1 LA PARTICIPATION NOTABLE DE L'UNION EUROPEENNE A L'ACTION MULTILATERALE AYANT UN IMPACT SUR L'ARCTIQUE.....201
SECTION 1 L'ACTION MULTILATERALE UNIVERSELLE DE L'UNION EUROPEENNE ET SON INFLUENCE SUR L'ARCTIQUE..... *202*
§1 L'INFLUENCE DISCRETE DE L'UNION EUROPEENNE SUR L'ACTIVITE CONVENTIONNELLE UNIVERSELLE PARTICIPANT A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE.....203
A. L'influence modeste de l'Union européenne sur le droit universel en matière environnementale ayant un impact sur l'Arctique.....203
B. L'éventuelle influence de l'Union européenne lors du processus inachevé d'élaboration d'une Convention relative à la conservation et à l'utilisation durable des zones situées au-delà des juridictions nationales.....206
§2 L'INFLUENCE MODEREE DE L'UNION EUROPEENNE SUR L'ACTIVITE CONVENTIONNELLE UNIVERSELLE EN MATIERE DE TRANSPORT MARITIME AYANT UN IMPACT DIRECT SUR L'ARCTIQUE.....210
A. Des normes universelles au service de la protection de régions à l'environnement singulièrement fragile.
.....212
1. Le développement d'un instrument partiellement contraignant : le code polaire.....212
2. Les limites de la protection de l'environnement arctique par le code polaire.....214
B. Les moyens à disposition de l'Union européenne pour pallier les insuffisances du code polaire.....216
1. L'influence indéniable de l'Union européenne sur l'Organisation maritime internationale.....216

a. L'influence institutionnelle de l'Union européenne auprès de l'Organisation maritime internationale 216
b. L'influence normative de l'Union européenne auprès de l'Organisation maritime internationale...218
2. L'influence diffuse de l'Union européenne en amont et en aval de l'adoption du code polaire 220
SECTION 2 LA PARTICIPATION DE L'UNION EUROPEENNE A L'ACTION REGIONALE MULTILATERALE SPECIFIQUE A L'ARCTIQUE *223*
§1 L'INFLUENCE LIMITEE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LE CADRE DE LA COOPERATION REGIONALE INITIEE PAR LE CONSEIL DE L'ARCTIQUE 223
A. Un cadre de coopération régionale original 224
B. La procédure au sein du Conseil de l'Arctique et la place particulière des observateurs 227
1. Les règles relatives au rôle des observateurs, l'intérêt de ce statut pour l'Union européenne 229
2. La conformité des aspirations européennes au statut d'observateur eu égard aux règles d'admission et de renouvellement des observateurs du Conseil de l'Arctique 231
a. Les critères confirmant les anciennes règles 232
b. Les critères soutenant la position des participants permanents au sein du Conseil de l'Arctique....235
c. Les critères qui *« assignent de nouveaux rôles au Conseil »* 237
C. L'implication des États membres de l'Union européenne au Conseil de l'Arctique 240
1. L'action des États membres dans le domaine des compétences exclusives 241
2. L'action des États membres dans le domaine des compétences partagées 243
3. La coopération loyale ou le devoir de solidarité politique mutuelle dans le cadre de la PESC 246
§2 L'INFLUENCE VARIABLE DE L'UNION EUROPEENNE AU SEIN DES COOPERATIONS DES SOUS-REGIONS DE L'ARCTIQUE 250
A. L'implication conditionnelle de l'Union européenne à la coopération spécifique à l'Arctique circumpolaire 250
1. D'une participation acquise aux organisations régionales des pêches compétentes dans le sub-Arctique 251
a. Les cadres de gestion des pêches dans les eaux de l'Arctique et du sub-Arctique.....251
b. La participation de l'Union européenne aux cadres régionaux de gestion des pêches dans les eaux de l'Arctique et du sub-Arctique 252
2. à une participation « conquise » de l'Union européenne à l'accord de pêche dans l'océan Arctique central 254
a. La détermination de l'intérêt réel de l'Union européenne en matière de gestion des pêches dans l'océan Arctique central 256
b. L'adhésion de l'Union européenne au contenu de l'accord négocié visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central 257
B. Une implication plus pérenne aux coopérations sous-régionales généralistes de l'Arctique européen.....261
CHAPITRE 2 LA VALEUR AJOUTEE DE L'APPROCHE PRAGMATIQUE DES INITIATIVES REGIONALES EUROPEENNES DANS L'ARCTIQUE EUROPEEN 265
SECTION 1 UNE COOPERATION REGIONALE A L'INITIATIVE DE L'UNION EUROPEENNE DANS L'ARCTIQUE EUROPEEN *266*

§1 LES FONDEMENTS EGALITAIRES DE LA DIMENSION SEPTENTRIONALE 267
A. D'une initiative européenne… 268
B. À une politique commune aux États du nord de l'Europe et à l'Union européenne 269
1. La refonte de la dimension septentrionale 269
2. Le caractère commun de la dimension septentrionale 270
§2 LA RECHERCHE CONSTANTE D'UNE VALORISATION DE LA DIMENSION SEPTENTRIONALE 272
A. La mise en place d'une gouvernance multi-niveaux 273
1. Une coordination d'ampleur régionale 273
2. L'implication des acteurs non-gouvernementaux 274
a. Des partenariats sectoriels chargés de la mise en œuvre pratique de la dimension septentrionale 275
b. L'Institut de la dimension septentrionale : porte-voix des acteurs non-gouvernementaux....276
B. Les attentes relatives au développement d'une fenêtre arctique 279
1. L'Arctique, fenêtre ou zone prioritaire ? 279
2. Les contraintes à la maturation de la fenêtre arctique 281
SECTION 2 L'APPROCHE CONCRETE DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DE L'UNION EUROPEENNE DANS L'ARCTIQUE EUROPEEN *282*
§1 LA CONVERGENCE DES CADRES JURIDIQUES DE LA COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE 283
A. Des cadres multiples pour une approche similaire des territoires 283
1. Les programmes Interreg V 284
2. Les programmes CTE-IEV 287
B. Une réforme créatrice de synergie entre les cadres juridiques de coopération territoriale 289
§2 L'APPROCHE PROGRAMMATIQUE COMME REPONSE AUX DEFIS TERRITORIAUX 290
A. L'implication de l'ensemble des acteurs concernés par la coopération 291
1. La participation des États tiers 291
2. La participation des acteurs infra-étatiques 292
B. Une action effective comme réponse aux défis et besoins des territoires 293
1. Des programmes bâtis sur une évaluation des territoires 294
2. L'élaboration d'une réponse effective 296
a. Des mesures coordonnées et complètes 296
b. La valeur ajoutée des mesures 299
TITRE 2 LA DIMENSION GLOBALE COMME FACTEUR D'INFLUENCE 301
CHAPITRE 1 UNE POLITIQUE EN QUETE D'INTEGRATION 303
SECTION 1 DU DEVELOPPEMENT LABORIEUX D'UNE INITIATIVE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE *303*
PARAGRAPHE PRELIMINAIRE UNE PRODUCTION INSTITUTIONNELLE COMPLEXE 304
§ 1 L'INCONSISTANCE DES PREMIERS DOCUMENTS 306
A. Un contexte politique particulier 307
B. Une première communication équivoque 310
1. Des approximations préjudiciables 310
2. Une ambition inappropriée 312
§ 2 L'APPROCHE PLUS CONSENSUELLE DE LA SECONDE VAGUE DE DOCUMENTS 314

A. La communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante de 2012 comme tremplin vers l'élaboration d'une politique arctique de l'Union européenne 316
1. Une clarification de la démarche 317
2. Un discours à destination des États arctiques 318
B. La phase de développement d'une véritable politique arctique de l'Union européenne 319
SECTION 2 A L'ADOPTION D'UNE POLITIQUE ARCTIQUE DITE COHERENTE *321*
§ 1 LA QUALIFICATION DE « POLITIQUE »DE L'INITIATIVE ARCTIQUE ET SES IMPLICATIONS 322
A. Autant d'acteurs que de qualificatifs 323
B. Les notions de « politique » et de « stratégie » en droit de l'Union européenne 325
1. Politique et politique commune de l'Union européenne 325
2. La distinction entre les notions de politique et de stratégie 327
C. La qualification incertaine de l'initiative arctique de l'Union européenne 330
1. L'initiative arctique de l'Union européenne à l'aune des critères constitutifs d'une politique 330
2. Adéquation partielle de l'initiative arctique de l'Union européenne avec les critères constitutifs d'une politique 334
§ 2 L'INITIATIVE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE A TRAVERS LE PRISME DE LA COHERENCE 335
A. Une cohérence matérielle inachevée 337
1. Les caractéristiques d'une approche intégrée de l'Union européenne 338
2. Confrontation des caractéristiques de l'approche intégrée aux dispositions de l'initiative arctique de l'Union européenne 340
a. L'approche intégrée au service d'une cohérence « statique » 341
b. L'approche intégrée au service d'une cohérence dynamique de l'initiative arctique de l'Union européenne 346
B. Une cohérence matérielle verticale relative 350
1. La position des États membres arctiques 351
a. La stratégie de la Finlande pour la région arctique 351
b. La stratégie de la Suède pour la région arctique 352
c. La stratégie du Danemark pour l'Arctique 353
2. La position des États membres non arctiques 354
a. La feuille de route sur l'Arctique de la France 354
b. Les lignes directrices de la politique arctique de l'Allemagne 355
C. Une cohérence institutionnelle partielle 356
1. La coordination inter-institutionnelle 357
2. L'unité de la représentation externe de l'Union européenne 359
CHAPITRE 2 UNE POLITIQUE EN QUETE D'INSPIRATION 361
SECTION 1. DU PROCESSUS D'INSPIRATION *362*
§ 1 L'AMBIGUÏTE DE LA CLASSIFICATION DE LA POLITIQUE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE 362
A. La politique arctique de l'Union européenne comme stratégie de bassin maritime 362
1. Une définition restrictive des stratégies de bassin maritime 363
2. Le rattachement éventuel de la politique arctique de l'Union européenne à cette catégorie 367
B. La politique arctique de l'Union européenne comme politique de coopération régionale 371

§ 2 LES CADRES POTENTIELS POUR UNE ACTION DE DIMENSION STRATEGIQUE 372
A. Le cadre de coopération des politiques de coopération régionale 373
1. Une nouvelle politique de coopération régionale pour l'Arctique européen 374
2. La relance d'une fenêtre arctique de la dimension septentrionale 375
B. Le cadre des stratégies macro-régionales 376
1. Le cadre stratégique des macro-régions 376
a. La définition de la stratégie macro-régionale 377
b. La procédure d'élaboration de la stratégie macro-régionale 378
c. Le contenu de la stratégie macro-régionale 380
d. Les structures de gouvernance de la stratégie macro-régionale 381
e. La place des États tiers dans la stratégie macro-régionale 383
2. Expansion du modèle macro-régionale à l'Arctique européen 384
C. Les autres stratégies d'ingénierie régionales 386
1. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT) 387
2. Les stratégies de spécialisation intelligente 390
a. L'essor des stratégies de spécialisation intelligente dans l'Union européenne 390
b. L'essor de ces stratégies dans l'Arctique européen 393
SECTION 2 AU PROCESSUS DE CREATION *395*
§ 1 PROPOSITION DE REFONTE DU CADRE POLITIQUE DE LA POLITIQUE ARCTIQUE DE L'UNION EUROPEENNE 396
A. La nécessité d'un champ d'application précisé 396
B. Support théorique à la définition d'une direction politique 397
1. La théorie de l'analyse des récits 399
2. La théorie de l'analyse des discours 402
C. Analyse des récits de la politique arctique de l'Union européenne 404
1. Analyse des récits autour de l'intégration des considérations environnementales dans l'actuelle politique arctique de l'Union européenne 405
a. La révélation des récits 406
b. L'évolution potentielle des récits 408
2. Réflexions autour de l'éventuel récit de l'Union européenne pour l'Arctique européen 409
a. Le récit caché des instruments de la politique de cohésion territoriale 410
b. Le récit de la compétitivité versus le récit de la solidarité 413
D. Recommandations plurielles pour la refonte du cadre politique de la politique arctique de l'Union européenne 415
§2 PROPOSITION D'ELABORATION D'UN CADRE STRATEGIQUE POUR L'ARCTIQUE EUROPEEN 416
A. Le champ d'application géographique de la stratégie 417
B. La procédure d'élaboration de la stratégie 418
1. Outil de structuration des débats : les visions 418
2. Proposition d'une procédure d'élaboration 420
C. Recommandations pour la conception de la stratégie 423
1. Les priorités des parties prenantes de l'Arctique européen, futurs objectifs d'un instrument stratégique ? 424

2. Recommandations relatives aux structures de gouvernance de la stratégie pour l'Arctique européen 425

a. Le modèle de la gouvernance de la stratégie maritime pour l'Atlantique 426

b. Modèle proposé pour la stratégie de l'Arctique européen 427

1. Recommandations relatives au financement de la stratégie pour l'Arctique européen 428

CONCLUSION GENERALE.....432

BIBLIOGRAPHIE 435

Titre : L'action multidimensionnelle de l'Union européenne en Arctique – Contribution à l'action extérieure de l'Union européenne

Mots clés : Arctique, région, Union européenne, politique arctique, changement climatique, action extérieure.

Résumé : L'Arctique est l'une des régions les plus touchées par le changement climatique. L'impact subi par cet espace se révèle au travers de mutations de nature environnementale, mais également socio-économique. L'Arctique est aujourd'hui perçu à la fois comme un espace à protéger et comme un espace plein de promesses. Ces défis et opportunités ont un effet attractif sur l'extérieur. A cet égard, l'Union européenne et ses Etats membres ne font pas figures d'exceptions. Mue par le désir de jouer un rôle central dans la région, l'Union européenne a entrepris de développer une politique arctique. Cette politique doit servir de cadre à l'ensemble de son action ayant un impact dans la région. Cette action est de type multidimensionnel, c'est-à-dire qu'elle vise des domaines différents, des acteurs différents, et des niveaux différents. L'une des conséquences de cette diversité est qu'elle rend plus complexe l'identification et la mise en relation des différentes implications juridiques et politiques. Cette thèse se propose donc de déterminer le rôle de l'Union en Arctique, et la valeur ajoutée qu'elle est susceptible de lui apporter. A cette fin, l'étude réalisée explore la manière dont l'Union européenne procède pour concilier les différentes dimensions de son action en Arctique, et définis les moyens juridiques qui sont les siens pour y parvenir.

Title : The multi-dimensional action of the European Union – Contribution to the European Union's external action

Keywords : Arctic, region, European Union, Arctic policy, climate change, external action.

Abstract : The Arctic is one of the regions most affected by climate change. These impacts include socio-economic changes in addition to the obvious environmental changes. Because of these multi-faceted changes, the Arctic has simultaneously become an area in need of protection and an area full of promise. These challenges and opportunities have attracted outside intervention and the European Union and its Member States are no exception. Driven by the desire to play a central role in the region, the European Union has undertaken the task of developing policy specifically tailored for the unique situation in Arctic. This policy must serve as a framework for any of the European Union's actions that impact the region. This dissertation seeks to both determine the role of the Union in the Arctic and determine the benefits that that this role is likely to bring. To this end, this study explores the way in which the Union attempts to reconcile the various dimensions of its action in the Arctic and defines the legal means through which the Union can achieve this goal.