COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.11.2025
COM(2025) 719 final

2025/0373 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la commission préparatoire et de la première conférence des parties à l'accord se rapportant à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la dernière réunion de la commission préparatoire et de la première réunion de la conférence des parties à l'accord se rapportant à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, en ce qui concerne l'adoption envisagée du règlement intérieur de la conférence des parties et des règles de gestion financière régissant le financement de la conférence des parties, du secrétariat et de tout organe subsidiaire, ainsi que la mise en œuvre du mécanisme financier de l'accord.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. L'accord se rapportant à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale

L'accord se rapportant à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (ci-après l'«accord BBNJ») vise à améliorer la protection et la gestion de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale. Ces zones couvrent près des deux tiers des océans du monde et environ 95 % de leur volume et comprennent la haute mer et la zone internationale des fonds marins. L'accord BBNJ couvre en particulier les questions relatives aux ressources génétiques marines, y compris les questions relatives au partage des avantages, les mesures telles que les outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées, les évaluations des incidences sur l'environnement, le renforcement des capacités et le transfert de technologies marines. L'accord BBNJ entrera en vigueur le 17 janvier 2026. L'Union européenne est partie à l'accord BBNJ.

La Commission a mené des négociations de 2016 à 2023 en vue de conclure l'accord BBNJ sur la base des décisions du Conseil pertinentes[1]. Le texte final de l'accord BBNJ a été adopté lors de la conférence intergouvernementale sur la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale[2], le 19 juin 2023. L'Union a signé l'accord BBNJ le 20 septembre 2023[3] et l'a ratifié le 28 mai 2025[4].

---

1 Adoptées par le Conseil le 22 mars 2016 (JO L 79 du 30.3.2016, p. 32) et le 19 mars 2018.

2 Conférence intergouvernementale chargée d'élaborer 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 diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

3 Décision (UE) 2023/1974 du Conseil du 18 septembre 2023 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord se rapportant à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (JO L 235 du 25.9.2023, p. 1).

4 Décision (UE) 2024/1830 du Conseil du 17 juin 2024 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord se rapportant à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (JO L, 2024/1830, 19.7.2024).

2.2. La conférence des parties à l'accord BBNJ

La conférence des parties à l'accord BBNJ (ci-après la «conférence des parties») a été créée en vertu de l'article 47, paragraphe 1, de l'accord BBNJ. L'article 47, paragraphe 2, dudit accord prévoit que la première réunion de la conférence des parties doit être convoquée par le secrétaire général des Nations Unies un an au plus tard après la date d'entrée en vigueur de l'accord BBNJ, c'est-à-dire avant le 17 janvier 2027.

Conformément à l'accord BBNJ, la conférence des parties peut être appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques.

Aux termes de l'article 47, paragraphe 4, de l'accord BBNJ, la conférence des parties adopte par consensus, à sa première réunion, son règlement intérieur (ci-après le «règlement intérieur») ainsi que les règles de gestion financière régissant son financement et celui du secrétariat et de tout organe subsidiaire (ci-après les «règles de gestion financière»).

2.3. La commission préparatoire pour l'entrée en vigueur de l'accord se rapportant à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale

La commission préparatoire pour l'entrée en vigueur de l'accord se rapportant à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (ci-après la «commission préparatoire») a été créée par l'Assemblée générale des Nations unies[5] afin qu'elle procède aux préparatifs de la première réunion de la conférence des parties. Lors de sa dernière réunion, la commission préparatoire se prononcera sur les éventuelles recommandations à adresser à la conférence des parties.

La commission préparatoire est ouverte à tous les États membres des Nations unies, aux membres des institutions spécialisées et aux parties à la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). Depuis le 20 septembre 2025, les décisions de la commission préparatoire ne peuvent être prises que par les États et les organisations régionales d'intégration économique qui ont signé, ratifié, approuvé ou accepté l'accord ou qui y ont adhéré. La commission préparatoire doit épuiser, de bonne foi, tous les moyens de parvenir à un consensus sur les questions de fond[6]. Elle cessera d'exister à l'issue de la première réunion de la conférence des parties.

L'Union européenne est partie à la CNUDM[7] et a ratifié l'accord BBNJ; elle participe donc aux travaux de la commission préparatoire.

La prochaine réunion de la commission préparatoire doit avoir lieu du 23 mars au 3 avril 2026.

---

5 Résolution 78/272 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 24 avril 2024 concernant l'accord se rapportant à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

6 Résolution 72/249 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 24 décembre 2017 concernant 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 diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, paragraphe 17 (applicable à la commission préparatoire conformément au paragraphe 7 de la résolution 78/272 de l'Assemblée générale des Nations unies).

7 JO L 179 du 23.6.1998, p. 1.

2.4. Actes envisagés de la commission préparatoire et de la conférence des parties

Lors de sa dernière réunion, la commission préparatoire doit adopter une recommandation à adresser à la conférence des parties à l'accord BBNJ sur le règlement intérieur, les règles de gestion financière et la mise en œuvre du mécanisme financier. La conférence des parties à l'accord BBNJ doit adopter à sa première réunion, sur la base des recommandations de la commission préparatoire, son propre règlement intérieur, les règles de gestion financière régissant son financement et celui du secrétariat et de tout organe subsidiaire, ainsi que des décisions sur la mise en œuvre du mécanisme financier.

Il est prévu que le règlement intérieur régisse la fréquence, le lieu, l'organisation et le déroulement des réunions de la conférence des parties, la participation d'observateurs, la préparation des ordres du jour, les aspects liés à la représentation et aux pouvoirs, la création et le fonctionnement du bureau, le rôle du secrétariat et de son chef, le vote et la prise de décision, les amendements au règlement intérieur, la création d'organes subsidiaires, les procédures spécifiques applicables aux organes subsidiaires (le cas échéant), le régime linguistique, les règles relatives aux élections, les modalités d'introduction de demandes d'avis consultatifs auprès du Tribunal international du droit de la mer, le mécanisme de coopération avec les instruments et les cadres juridiques pertinents et les organes internationaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels concernés, et toute autre règle utile conformément à l'accord. Le règlement intérieur aura une influence sur la manière dont les décisions de la conférence des parties seront prises.

Les règles de gestion financière régiront le financement de la conférence des parties, de son secrétariat et de tout organe subsidiaire, y compris l'assiette de la contribution des parties, ainsi que la contribution de l'Union au budget de l'accord, et seront juridiquement contraignantes pour les parties à la convention.

La mise en œuvre du mécanisme financier de l'accord, créé à son article 52, définira la manière dont les différents éléments de ce mécanisme s'articuleront entre eux et contribueront à l'apport de ressources financières au titre de l'accord, afin d'aider les États parties en développement à la mise en œuvre effective de celui-ci.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Pour garantir le bon fonctionnement de l'accord BBNJ, il convient que l'Union soutienne un règlement intérieur qui favorise un déroulement et une organisation efficaces, rentables, transparents et ordonnés des réunions de la conférence des parties et qui permette la pleine participation de l'Union en sa qualité de partie, conformément à l'accord BBNJ.

Pour veiller à ce que l'accord BBNJ dispose de ressources financières adéquates, il convient que l'Union soutienne des règles de gestion financière et une mise en œuvre du mécanisme financier propices à la mise en place d'un processus équitable et transparent, adapté à la situation particulière de chaque partie, afin de garantir que toutes les parties contribuent à la viabilité financière et à la mise en œuvre de l'accord BBNJ, d'une manière équitable et dans la mesure de leurs capacités.

L'adoption du règlement intérieur et des règles de gestion financière est nécessaire à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'accord BBNJ.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions 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, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord*».

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui «*ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»[8].

4.1.2. Application en l'espèce

La commission préparatoire est une instance créée par l'Assemblée générale des Nations unies. La conférence des parties est une instance créée par l'accord BBNJ.

Lors de sa dernière réunion, la commission préparatoire adoptera des décisions relatives aux recommandations à adresser à la conférence des parties en ce qui concerne le règlement intérieur et les règles de gestion financière. À sa première réunion, la conférence des parties devra adopter son règlement intérieur et des règles de gestion financière sur la base des recommandations de la commission préparatoire. Les actes que la commission préparatoire et la conférence des parties sont appelées à adopter respectivement à leur dernière et leur première réunion constituent des actes ayant des effets juridiques.

Le règlement intérieur produit des effets juridiques, car il a une influence sur la manière dont les décisions de la conférence des parties, qui seront contraignantes en vertu du droit international ou qui ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation de l'Union, seront prises.

Les règles de gestion financière détermineront l'assiette de la contribution de l'Union au budget de l'accord BBNJ et seront contraignantes en vertu du droit international, conformément à l'article 52 de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou composantes est identifiable comme étant la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

---

[8] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

4.2.2. Application en l'espèce

Conformément à l'article 191 et à l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, l'Union européenne est tenue de contribuer à la poursuite des objectifs suivants: la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement; la protection de la santé des personnes; l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles; et la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires dans le domaine de l'environnement, et notamment la lutte contre le changement climatique.

Compte tenu des objectifs et des dispositions de fond de l'accord BBNJ ainsi que de toutes les politiques pertinentes de l'Union applicables, l'approche fondée sur le centre de gravité indique que la base juridique environnementale est la base juridique matérielle la plus appropriée pour conclure la décision proposée.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Cette décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE se limite à des questions de nature procédurale et ne modifie pas la répartition des compétences entre l'Union et les États membres pour ce qui concerne les matières régies par l'accord BBNJ. Cette décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE ne concerne pas les contributions des États membres au budget de l'accord BBNJ, un domaine dans lequel les États membres restent compétents.

5. INCIDENCE BUDGETAIRE

L'accord BBNJ crée une structure institutionnelle spécifique, comprenant un secrétariat, un organe scientifique et technique, un centre d'échange, un comité de renforcement des capacités et de transfert de technologies marines, un comité sur l'accès et le partage des avantages, ainsi qu'un comité de contrôle du respect des dispositions Conformément à l'article 52, paragraphe 2, de l'accord BBNJ, ces institutions doivent être financées par les contributions des parties, déterminées sur la base des règles de gestion financière.

Les coûts institutionnels de la mise en œuvre de l'accord BBNJ pour l'Union européenne ne seront connus qu'après la première conférence des parties, qui devrait convenir d'un budget initial pour l'accord BBNJ. Conformément à l'article 47, paragraphe 6, alinéa e), de l'accord BBNJ, la conférence des parties doit adopter un budget, à la fréquence et pour l'exercice financier qu'elle aura déterminé.

Outre les coûts institutionnels, la mise en œuvre de l'accord BBNJ est susceptible de générer des besoins financiers pour renforcer les capacités des pays en développement et contribuer au transfert de technologies marines, mais aussi, par exemple, de générer un savoir scientifique nécessaire à la création, au suivi et à l'examen des aires marines protégées. L'article 14, paragraphe 6, de l'accord BBNJ dispose qu'à cette fin, après l'entrée en vigueur de l'accord, les parties développées versent au fonds spécial visé à l'article 52 de l'accord BBNJ des contributions annuelles égales à 50 pour cent de leur contribution au budget adopté par la conférence des parties au titre de l'article 47, paragraphe 6, alinéa e), de l'accord BBNJ. Un tel paiement doit être maintenu jusqu'à ce que la conférence des parties prenne une décision en vertu de l'article 14, paragraphe 7, de l'accord BBNJ. Les coûts potentiels globaux seront estimés en temps utile dans le cadre de l'accord BBNJ, moyennant la mise en œuvre du mécanisme financier.

2025/0373 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la commission préparatoire et de la première conférence des parties à l'accord se rapportant à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) En vertu de la décision nº 98/392/CE du Conseil[1], la Communauté européenne a approuvé la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) du 10 décembre 1982 et l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention.

(2) L'accord se rapportant à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (ci-après l'«accord») a été conclu par l'Union en vertu de la décision 2024/1830 du Conseil[2] et [entrera] en vigueur le 17 janvier 2026.

(3) La conférence des parties à l'accord (ci-après la «conférence des parties») a été créée en vertu de l'article 47, paragraphe 1, de l'accord. Conformément à l'article 47, paragraphe 4, de l'accord, la conférence des parties doit adopter par consensus, à sa première réunion, son règlement intérieur (ci-après le «règlement intérieur») ainsi que les règles de gestion financière régissant son financement et celui du secrétariat et de tout organe subsidiaire (ci-après les «règles de gestion financière»).

(4) Dans sa résolution 78/272[3] adoptée le 24 avril 2024, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé de créer une commission préparatoire chargée de préparer l'entrée en

---

[1] Décision du Conseil du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention (JO L 179 du 23.6.1998, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1998/392/oj).

[2] Décision (UE) 2024/1830 du Conseil du 17 juin 2024 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord se rapportant à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (JO L, 2024/1830, 19.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1830/oj).

[3] Résolution 78/272 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 24 avril 2024 concernant l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la

vigueur de l'accord et de procéder aux préparatifs de la première réunion de la conférence des parties à l'accord (ci-après la «commission préparatoire»), à l'issue de laquelle elle cessera d'exister.

(5) Conformément au paragraphe 9 de la résolution de l'Assemblée générale, il est envisagé que la commission préparatoire se prononce, à sa dernière réunion, sur toute recommandation pouvant être adressée à la conférence des parties concernant le règlement intérieur et les règles de gestion financière.

(6) Les actes envisagés de la commission préparatoire et de la conférence des parties produiront des effets juridiques.

(7) Il est donc nécessaire d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la dernière réunion de la commission préparatoire et de la première réunion de la conférence des parties. Pour garantir le bon fonctionnement de l'accord, il convient que l'Union soutienne un règlement intérieur qui favorise un déroulement et une organisation efficaces, rentables, transparents et ordonnés des réunions de la conférence des parties et qui permette la pleine participation de l'Union en sa qualité de partie, conformément à l'accord.

(8) Pour veiller à ce que le fonctionnement et la mise en œuvre de l'accord soient adéquatement financés, il convient que l'Union soutienne l'adoption de règles de gestion financière et une mise en œuvre du mécanisme financier propices à la mise en place d'un processus équitable et transparent, adapté à la situation particulière de chaque partie, afin de garantir que toutes les parties contribuent à la viabilité financière et à la mise en œuvre de l'accord, d'une manière équitable et dans la mesure de leurs capacités. La mise en œuvre du mécanisme financier établi par l'Union devrait également garantir la fourniture d'une assistance aux États parties en développement afin de soutenir leurs efforts pour mettre en œuvre l'accord,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la dernière réunion de la commission préparatoire et de la première réunion de la conférence des parties à l'accord est la suivante:

(1) L'Union soutient l'adoption d'un règlement intérieur qui favorise un déroulement et une organisation efficaces, rentables, transparents et ordonnés des réunions de la conférence des parties à l'accord et qui permette la pleine participation de l'Union en sa qualité de partie, conformément à l'accord.

(2) L'Union soutient l'adoption de règles de gestion financière et une mise en œuvre du mécanisme financier propices à la mise en place d'un processus équitable et transparent, adapté à la situation particulière de chaque partie, afin de garantir que toutes les parties contribuent à la viabilité financière et à la mise en œuvre de l'accord, d'une manière équitable et dans la mesure de leurs capacités; elle veille en outre à ce que le mécanisme financier garantisse la fourniture d'une assistance aux États parties en développement afin de soutenir leurs efforts pour mettre en œuvre l'accord.

---

conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

Article 2

Des modifications techniques mineures des positions établies conformément à la présente décision, compatibles avec la position de l'Union énoncée à l'article 1er de la CNUDM, avec l'accord et avec le droit de l'Union, peuvent être convenues par l'Union sans que le Conseil doive adopter une nouvelle décision.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président/La présidente