

# Existe-t-il une conception française du droit de la mer ?

## « Assurément oui ! »

**Arnaud Réglat-Boireau**

Commissaire général de la marine (2S)

Membre de l'Académie de Marine, Section droit économie

**J**e dirais même que notre conception du droit de la mer est authentiquement française. C'est-à-dire fondée sur une traditionnelle indépendance à l'égard des grandes puissances et, en raison de notre place unique en Europe, par l'envergure de nos espaces océaniques dans les trois océans, notre attachement à la liberté des mers et en même temps à la protection de nos approches. Notre conception est également fondée sur une attention soutenue à l'intérêt collectif et particulièrement aux intérêts du tiers-monde aussi bien pour les ressources biologiques que minérales ; enfin, conception fondée sur le souci de préserver l'océan contre les atteintes de plus en plus sévères à l'environnement marin.

Pour appliquer ce droit, il faut souligner le rôle particulier de notre Marine nationale qui est d'abord une Armée de mer, mais comme son nom l'indique, a la vocation plus générale de défendre dans leur globalité l'ensemble des intérêts de la France en mer dans le respect des prérogatives des administrations.

Notre conception est aussi marquée par un goût français pour le droit écrit, et une codification qui clarifie et actualise le droit coutumier, par la conclusion d'un traité en bonne et due forme qui engage les États. Elle peut se résumer par ces quelques mots : liberté, responsabilité, protection, souveraineté et droits souverains, coopération.

Ces éléments doctrinaux étaient présents dans notre attachement aux règles coutumières de Grotius, puis, dans les conventions de Genève de 1958, et, plus tard, dans le Comité des fonds marins internationaux qui marqua le point



de départ de la III<sup>e</sup> CNUDM (conférence des Nations Unies sur le droit de la mer). La course à la mer de certains pays d'Amérique latine puis d'Afrique, proclamant des zones de souveraineté exorbitantes, et les pollutions accidentelles majeures, conduisirent à l'édification d'un traité plus large ayant la mer pour cadre et pour objet. Le coup d'envoi fut donné en 1973 à l'ONU à New York et la conférence commença son travail en 1974 à Caracas, pour se conclure neuf ans plus tard par la convention de et à Montego Bay.

La position de la France, au moment de la signature du Traité, le 10 décembre 1982 à la Jamaïque, est ainsi condensée par la déclaration accompagnant le paraphe de notre ministre de la mer, Louis Le Penec, seul ministre au monde à porter ce titre : « *Les dispositions de la Convention relatives au statut des différents espaces maritimes et au régime juridique des utilisations et de la protection du milieu marin confirment et consolident les règles générales du droit de la mer et autorisent donc la République française à ne pas reconnaître comme lui étant opposables les actes ou règlements qui ne seraient pas conformes à ces règles générales* ».

La France est restée fidèle à cette déclaration inspirée par le professeur Jean-Pierre Quéneudec, juriste de la Direction juridique du Quai d'Orsay placée sous l'autorité de Monsieur Gilbert Guillaume.

Elle marquait son attachement à la codification des règles coutumières, que la convention confirme et consolide, en adaptant les garanties de navigation à l'envergure des nouveaux espaces maritimes octroyés par le traité aux États côtiers : eaux territoriales passant de 3 à 12 milles, zones économiques exclusives, régime du passage inoffensif dans la mer territoriale, régime de franchissement sans entrave des détroits internationaux, c'est-à-dire ceux désormais recouverts par les eaux territoriales des États riverains. On rappellera que ce régime du transit sans entrave bénéficie aux navires selon leur « mode normal de navigation » (façon pudique de désigner les sous-marins sans les nommer), ainsi qu'aux aéronefs.

La France a inscrit dans son droit interne les innovations introduites par la conférence sans attendre la conclusion du traité : instauration d'une mer territoriale de 12 milles en 1971, proclamation en 1976 d'une zone économique (pas encore qualifiée d'exclusive par égard pour les prérogatives européennes en matière de pêche) au large de tous les territoires de la République, sauf en Méditerranée et au large de la Terre Adélie.

De fait notre pays avait accompli les principales innovations de la Convention en maturation avant sa consécration officielle en 1982.

Elle fut la première en Europe à donner effet à la Convention avant même son aboutissement.

De la même manière, sans attendre sa ratification, elle prit en 1985 un décret sur le passage inoffensif, reprenant presque mot à mot les termes de

la Convention. Ceci, pour protéger nos approches maritimes, la Convention étant à la fois un instrument de liberté mais aussi de protection.

Le volontarisme de notre pays, par rapport à ses alliés et partenaires européens, se vérifia au printemps 1982 à New York au moment de voter à l'ONU en faveur du projet de la Convention.

La France a voté pour, alors que les États Unis avaient voté contre, à cause du régime des fonds marins internationaux ainsi que -pour d'autres raisons- le Venezuela, Israël et la Turquie ; les autres grands pays de l'Union Européenne s'étant abstenus.

La conception française du droit de la mer a donc été marquée par le volontarisme, l'indépendance de comportement et une exemplaire réactivité en cours de négociation.

Son vote favorable de 1982, sur la décision personnelle du Premier ministre Pierre Mauroy, a surpris nos partenaires européens (l'ambassadeur Claude Chayet, chef de notre délégation, avait eu ce bon mot, en petit comité, à l'adresse des délégations européennes qui s'étonnaient de notre choix : « *Que voulez-vous si la France faisait comme tout le monde ce ne serait plus la France. Ce n'est même pas une tempête dans un verre d'eau, à peine un clapotis dans un verre de vermouth* »). En revanche, plusieurs délégations du tiers-monde nous témoignaient leur reconnaissance, heureuses de constater que la question des fonds marins n'avait pas été un obstacle à notre vote. Après le vote, j'ai été invité par les marins américains à boire une coupe de champagne car, ils étaient frustrés du vote négatif de leur délégation et se montraient reconnaissants à notre pays d'avoir, en quelque sorte, « sauvé l'honneur des marins ».

J'ajoute qu'au cours de cette ultime session la délégation française, en raison de notre statut d'investisseurs pionniers, avait imaginé des solutions pratiques pour initier les pays en voie de développement (PVD) à l'exploration et à l'exploitation des nodules polymétalliques, pour un futur encore lointain.

### *La préparation des sessions*

Remarquable fut la concertation, soigneusement préparée avant chaque session, par la direction juridique du Quai d'Orsay pour recueillir les opinions des différents ministères. En effet, les dissonances ne manquaient pas : l'Industrie était défavorable à toute entrave à la liberté d'exploitation des fonds marins internationaux, le CNEXO<sup>1</sup> (devenu depuis l'IFREMER<sup>2</sup>) se montrait hostile à toute restriction à la liberté de la recherche scientifique marine dans les nouveaux espaces, la Justice souhaitait réprimer plus sévèrement les infractions commises dans la mer territoriale et la zone économique, en

1. Centre national pour l'exploitation des océans

2. Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer



particulier à l'égard des pollueurs. Le ministère de la Défense, à l'instar des autres puissances maritimes, tenait farouchement aux libertés les plus grandes de navigation et d'entraînement (notamment au droit de passage inoffensif, sans autorisation ni notification préalables), appuyé par la marine Marchande soucieuse du respect de la loi du pavillon.

Une concertation s'établissait également entre les représentants des cinq puissances maritimes de l'époque (États-Unis, Royaume-Uni, France, Japon, URSS), au cours de réunions discrètes, qui se tenaient dans les capitales respectives pour définir une position commune sur la navigation au cours de la session suivante. Cet aspect-là des choses fit dire à monsieur Guy de Lacharrière (juriste et diplomate français) devant les stagiaires de l'École de guerre navale en 1980 : *« cette négociation est en fait une négociation militaire comportant des aspects économiques »*.

À la suite de ces concertations, la direction juridique du Quai d'Orsay en faisait la synthèse et la soumettait au gouvernement, avec, en cas de besoin, l'arbitrage du Premier ministre.

Après quoi, la direction juridique édictait les directives pour la Délégation française ainsi missionnée pour les faire triompher, dans la mesure du possible, dans le projet de Convention qui franchissait les étapes des sessions, grâce à la technique du consensus. Celle-ci consistait à considérer que le projet pouvait poursuivre son chemin tant qu'une délégation n'avait pas officiellement dénoncé un élément et exigé un vote.

On retrouvait dans la délégation française les représentants des principaux ministères concernés : Affaires étrangères, Défense, Industrie, Justice, Marine marchande soit une douzaine de personnes appuyées par le juriste du ministère des Affaires étrangères et par la venue épisodique de certains hommes politiques, ce qui était peu en comparaison des délégations du Royaume-Uni et des États-Unis.

## *En cours de sessions*

La délégation se réunissait chaque matin autour de son chef, qui fut pendant plusieurs années l'ambassadeur Guy de Lacharrière, puis l'ambassadeur Claude Chayet, Gilbert Guillaume étant à partir de 1980 le directeur Juridique du ministère des affaires étrangères.

Les marins suivaient particulièrement les travaux de la deuxième commission, chargée des aspects généraux du Droit de la mer, principalement les questions de navigation et d'environnement, tandis que le représentant de l'Industrie suivait la partie relative aux Fonds marins internationaux. Les diplomates avaient l'œil sur les affaires européennes et les différents domaines ;

ils suivaient attentivement les travaux du Comité de rédaction qui veillait à la bonne traduction en français des articles rédigés initialement en anglais.

Malgré la relative modestie de son effectif, notre délégation a bénéficié pendant des années du prestige et de l'autorité naturelle de l'ambassadeur Guy de Lacharrière, ardent défenseur de la langue française, dont les interventions d'une élégante clarté étaient suivies, avec une respectueuse attention, par toutes les délégations. Un autre atout résidait dans la permanence des membres de la délégation, en particulier des marins mandatés par l'État-major des armées dont le Commissaire en chef Paraiso, les amiraux Doniol et Brem ainsi que l'amiral Labrousse grand spécialiste des détroits. On trouvait la même continuité chez les négociateurs de la partie relative aux fonds marins. Un compte-rendu par message était adressé chaque soir au ministère pour relater les travaux de la journée et l'état des négociations.

Le président de la conférence, le singapourien monsieur KHO, espérait faire adopter le projet de convention par consensus mais ce ne fut pas le cas. L'administration américaine, à l'arrivée aux affaires de Ronald Reagan, demanda à réexaminer tous les articles relatifs aux fonds marins, ce qui entraîna une certaine paralysie de la conférence. Dans le même temps, bon nombre de délégations « territorialistes », qui avaient rongé leur frein pendant 9 ans, remirent sur la table leurs revendications, notamment la question du passage inoffensif jugé trop généreux à l'égard des navires de guerre, exigeant une autorisation ou au moins une notification préalable à l'entrée dans leur mer territoriale. Mais, survint en ce printemps 1982 un véritable coup de tonnerre : la guerre des Falklands (ou des Malvinas) conduisit la délégation de l'Argentine, la plus offensive dans cette démarche, à retirer son amendement restrictif sur la question du passage inoffensif, pour ne pas indisposer les puissances maritimes (notamment les États Unis) dont ce belligérant recherchait l'appui ou du moins la neutralité pendant le conflit qui l'opposait au Royaume-Uni.

Lors de cette dernière session, la négociation se consacra à résoudre une question en suspens sur la méthode de délimitation des espaces maritimes, zone économique exclusive (ZEE) et plateau continental entre les États adjacents ou qui se font face : fallait-il appliquer l'équidistance, comme pour la mer territoriale, ou l'équité qui prenait en compte un tas de facteurs comme la morphologie des côtes concaves ou convexes ? Une formule « miraculeuse » et géniale par son ambiguïté fut enfin trouvée pour la rédaction de l'article 83. Elle stipulait en substance : « *la délimitation se fait conformément au droit international, au jugement des Cours en vue de parvenir à une solution équitable* », les premiers critères favorisaient l'équidistance et la chute se référait à l'équité. Ainsi les deux camps y trouvèrent, sinon une claire compréhension, du moins des motifs de satisfaction.





La délégation française, quant à elle, mena un combat opiniâtre pour empêcher le Royaume-Uni de modifier, au dernier moment, l'article obligeant les États à démanteler complètement les plateformes d'exploitation en mer devenues inactives. Obligation que le Royaume-Uni avait fait introduire dans la convention de 1958 sur le plateau continental. Or, entre-temps, les Britanniques avaient trouvé beaucoup de pétrole en mer du Nord. La France tenait à ce démantèlement complet pour éviter les accidents de sous-marins, position qu'elle soutenait officiellement par des arguments écologiques plus présentables. Chaque délégation rechercha l'appui de ses anciennes colonies, mais, le Royaume-Uni, avec le renfort plus important du Commonwealth, l'emporta et fit admettre le principe d'un démantèlement suffisant, malgré un amendement français qui aurait permis un démontage différencié en fonction des profondeurs (*in Annuaire Français de Droit International* 1982 sur la désaffectation des installations en mer, pages 873 à 884)

En décembre, à la Jamaïque, les marins américains m'ont dit qu'ils approuvaient notre démarche pour les mêmes raisons. Trois décennies plus tard, une séance de notre section de l'Académie de marine consacrée à ce sujet révéla que le démontage complet par la compagnie Total était bien engagé.

Comme dit plus haut, le projet de convention fut mis au vote, recueillant un vote positif de 130 États, un vote négatif de 4 et 17 abstentions. La délégation française s'était assurée du vote positif de la Principauté de Monaco dont le représentant, qui était fort grippé, put rallier la Conférence bien emmitouflé par notre midship.

## *La signature à Montego Bay*

La Jamaïque ayant remporté l'élection pittoresque, qui fut organisée à Genève au cours de l'été 1981 pour désigner le siège de l'Autorité des fonds marins, Kingston ayant été élue (ainsi que Hambourg pour le siège du Tribunal du droit de la mer), ce fut donc à Montego Bay que se tint la session ultime consacrée à la signature. Le 10 décembre 1982, la délégation française était très réduite mais rehaussée par la présence de notre ministre de la mer monsieur Louis le Pen et du directeur juridique, monsieur Gilbert Guillaume. Les discours de certains chefs de délégation, qui s'apprêtaient à signer la Convention, étaient forts instructifs car, ils révélaient les manières très diverses dont certains États interprétaient le texte qui allait les engager (certains États côtiers notamment d'Amérique latine semblant assimiler souveraineté et droits souverains dans leurs ZEE ...)

La France signa le Traité de la main de notre ministre de la Mer.

### *La pratique française du droit de la mer*

Notre pays a été jusqu'ici exemplaire dans la stricte observation de son engagement. Notre organisation territoriale, héritée de l'ancien régime, puis de Napoléon avec ses Préfets Maritimes et Délégués du gouvernement outremer offrait un instrument privilégié pour l'application du Droit de la mer dans nos espaces maritimes. Et ce, grâce à la coordination des actions des administrations intervenant en mer et aux moyens propres de cet Amiral-Préfet, à la fois commandant de Zone maritime et délégué du Premier ministre et de chacun des ministres pour l'action de l'État en mer. Il dispose d'une structure réunissant les principaux représentants des acteurs opérationnels : douaniers, gendarmes maritimes, centre opérationnel de la Marine, Affaires maritimes avec leurs CROSS<sup>3</sup>, avec l'expertise juridique d'un commissaire et d'un administrateur des Affaires maritimes. Dans les trois arrondissements de métropole sont réunis les moyens opérationnels et logistiques qui permettent une action efficace : (sémaphores pour la surveillance des côtes, avions de patrouille maritime, CROSS pour la police de la pêche, le sauvetage des personnes avec concours irremplaçable de la SNSM et la police du trafic marchand hélicoptères de sauvetage, équipes d'intervention hélicoptérées pour l'assistance aux navires en détresse, équipes médicales à terre, moyens affrétés de remorqueurs de haute mer, pour les opérations d'assistance et la constatation des pollutions, moyens de lutte contre les pollutions par les moyens portuaires de la base navale, les équipements en barrages et produits dispersants du commissariat de la marine, laboratoires d'analyse des produits polluants et de suivi de la sécurité nucléaire. Préfet en mer et maître chez lui dans l'Arsenal, le Préfet Maritime, en dépit des subtilités des organigrammes interarmées, conserve la haute main sur les moyens opérationnels et logistiques de l'action de l'État en mer.

À l'échelon central une coordination entre les ministères est assurée par le Secrétaire général de la mer devenant au gré des changements de gouvernement Ministre de la mer.

Chaque commandant de navire de guerre est sensibilisé à ses droits et devoirs pendant les stages de formation et le guide juridique à l'usage des commandants est disponible à bord, de même qu'en possèdent les commandants des moyens nautiques des administrations.

C'est cet ensemble cohérent et intégré, alliant unité de doctrine et d'action qui caractérise la conception et la pratique française du droit de la mer, condensée dans la mission de **sauvegarde** maritime : **sauver** les vies et protéger la mer, **garder** les approches maritimes contre toute menace ou agres-

3. Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage



sion venue de la mer. L'engagement de la France se vérifia en maintes occasions : pour la protection de notre centre d'essais nucléaire du Centre d'expérimentation du Pacifique en suspendant le passage inoffensif au large de Mururoa, contre les tentatives d'intrusion des navires de Greenpeace, ou en rappelant à l'Iran la liberté de naviguer au large de ses côtes pendant le conflit qui l'opposait à l'Irak, à l'occasion d'une tentative de déroutement du navire marchand le « Ville de Paris », le commandant d'un aviso français dû rappeler au commandant de la frégate iranienne les termes de l'allocution de l'ambassadeur iranien à Montego Bay, qui reconnaissait la liberté de navigation. Ces éléments communiqués en pleine nuit par notre bureau parisien du droit de la Mer, contribua à éviter le déroutement et un affrontement qui aurait pu être très grave.

Ces deux exemples témoignent de la vigilance de notre pays à l'égard des « actes qui ne sauraient lui être opposables » et furent suivis, en d'autres occasions, de protestations officielles émises par le Quai d'Orsay avec l'appui de l'Union européenne.

Enfin, les nombreuses délimitations maritimes conclues par notre pays avec les États voisins de nos possessions d'outremer ont donné un effet concret aux règles de la Convention, en même temps qu'elles consolidaient la reconnaissance de notre souveraineté sur ces territoires ultramarins auxquels nous devons l'essentiel de notre patrimoine maritime.

En résumé, pour la France, la pratique du droit de la mer est un art tout d'exécution.

## *Souhaits pour l'avenir*

Entretenir chez nos marins le sentiment de leur responsabilité à l'égard du droit de la mer, dont ils sont les garants effectifs, et les persuader du continuum naturel entre le droit du temps de paix et l'action militaire, ce rappel paraissant particulièrement nécessaire en ces temps troublés où la préparation d'affrontements sur mer pourrait faire oublier les aspects juridiques de leur mission de Marine Nationale qui confortent et n'affaiblissent pas l'Armée de mer.

En effet, les conflits sur mer dont on voit poindre les menaces viennent le plus souvent d'une violation de la Convention, qu'il s'agisse de contester le transit sans entrave dans certains détroits, de tricheries sur la notion d'îles en bétonnant artificiellement de simples rochers, et donc en s'appropriant indûment des zones considérables de haute mer etc.

Affirmer notre attachement à nos territoires insulaires d'outremer où notre souveraineté n'est généralement pas contestée (sauf pour quelques îlots de l'océan Indien) pourvu que l'on y témoigne notre intérêt et assure notre présence.



Nos îles sont en temps de paix des facteurs de coopération régionale, de rayonnement économique et écologique et en temps de conflit des points d'appui qui se révéleraient précieux en particulier dans le Pacifique.

Sensibiliser nos partenaires de l'Union européenne sur l'intérêt qu'offre notre empire maritime pour l'ouvrir au grand large et promouvoir auprès de ses membres notre organisation relative à l'action de l'État en mer qui, pour l'instant, ne semble pas avoir d'équivalent en Europe.

Rester fidèle au devoir absolu de secourir toutes personnes en détresse en mer et de les conduire en lieu sûr. C'est sans nul doute l'une des missions les plus délicates pour notre marine dans le contexte de l'immigration massive que les crises internationales et le réchauffement climatique ne pourront que développer.

Veiller à protéger la mer contre l'épuisement des ressources et la dégradation du milieu marin du fait notamment des pollutions telluriques et du fléau absolu de son invasion par les matières plastiques. Dans ce domaine, une action internationale paraît urgente en direction non seulement des consommateurs mais, surtout, des producteurs dont on ne parle jamais.

Si c'était possible, oubliant nos guérillas avec Greenpeace, convaincre les écologistes de bonne foi que nous menons le même combat pour préserver la mer et que les marins sont les véritables écologistes opérationnels, déployant tous leurs efforts, pour éviter les accidents de mer et mettre la main dans le cambouis pour combattre les pollutions accidentelles.

Enfin concilier les impératifs de l'environnement et la protection de la biodiversité avec l'indispensable liberté de navigation et l'immunité des navires de guerre, y compris lorsque ceux-ci seront dépourvus d'équipage physiquement embarqué, mais, à la condition qu'ils soient commandés et manœuvrés à distance par des personnes bien identifiées, garantissant ainsi la responsabilité de l'État dont ces navires arboreront le pavillon.

## Institut Français de la Mer

47, rue de Monceau - 75008 Paris

Tél.: 01 53 89 52 08 - [association.assifm@sfr.fr](mailto:association.assifm@sfr.fr)

Rejoindre et soutenir l'IFM



Promouvoir sans relâche les activités maritimes, réunir tous les responsables maritimes, faire entendre et respecter la voix de tous ceux pour qui la mer est une priorité, tels sont les objectifs majeurs de l'Institut Français de la Mer, le « Parti de la Mer ».