

La Convention dans une approche régaliennne : la nouvelle géographie de l'Océan

L'interprétation territoriale de la Convention

Sandrine Barbier

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Mesdames et Messieurs les membres de l'Académie de Marine, c'est un très grand honneur et plaisir pour moi d'intervenir devant un aréopage aussi prestigieux et de pouvoir évoquer avec vous ce 40^e anniversaire de la signature de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Je tiens à cet égard à remercier chaleureusement l'Ambassadeur Segura de m'avoir invitée à faire cette communication sur l'interprétation territoriale de la Convention.

Il y a 40 ans était signée par 117 États, le 10 décembre 1982 à Montego Bay en Jamaïque, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, une somme textuelle composée de 320 articles et 9 annexes. Pourquoi évoquer la notion de « territoire » alors que cette convention a pour objet de régir les activités en mer ? Cela peut paraître contradictoire à première vue de consacrer une présentation à « l'interprétation territoriale » de la Convention à l'occasion de son 40^e anniversaire. Le choix de ce sujet révèle au contraire la tension que cette Convention a prise en compte et organisée entre les droits de l'État côtier qui découlent de son territoire et les droits des autres États, s'agissant des activités menées sur et dans la mer.

L'apport extraordinaire de la Convention qui est communément qualifiée de « Constitution des océans », selon l'expression utilisée pour la première fois par Tommy Koh, le Président de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, est justement d'avoir réussi à trouver un point d'équilibre entre les droits et les obligations des États, en prenant en



compte la diversité des situations géographiques – État côtier, État enclavé ou sans littoral, État archipelagique -, la diversité des activités conduites en mer – navigation et les droits de l'État du pavillon, la recherche scientifique marine, l'exploration et l'exploitation des ressources, la pose des câbles sous-marins, mais aussi la diversité de développement entre les États.

Cet équilibre trouvé par la Convention est bien entendu à la fois le produit d'une histoire et d'un rapport de forces. La Convention de Montego Bay est née des travaux de la 3^e conférence des Nations Unies sur le droit de la mer qui ont commencé en décembre 1973. Qui dit 3^e implique que deux autres conférences s'étaient tenues auparavant. La 1^{re} conférence des Nations Unies sur le droit de la mer s'est tenue en 1958, sur la base des travaux de la Commission du droit international commencés en 1949. Elle a abouti à l'adoption de quatre Conventions consacrées respectivement à la mer territoriale, la haute mer, la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et le plateau continental. Une deuxième conférence s'est tenue ensuite pour tenter de régler les problèmes non résolus, et en particulier la largeur de la mer territoriale et des zones de pêche. L'achoppement sur la question de la largeur de la mer territoriale et des zones de pêches illustre que l'une des questions majeures innervant les discussions, portait sur les droits et pouvoirs des États côtiers sur les espaces maritimes adjacents à leur territoire et jusqu'où. Où commencent et où se terminent la haute mer et les libertés qui s'y appliquent¹ ?

À partir des années 1960, porté en particulier par les États du Tiers Monde qui craignaient de ne pouvoir profiter de l'exploitation des ressources des océans, un double mouvement s'est opéré en faveur, d'une part, d'un élargissement des zones maritimes sur lesquelles l'État côtier avait des droits et, d'autre part, de la mise en place d'un régime spécifique pour la zone au-delà de la juridiction nationale.

La Convention de Montego Bay a cristallisé cet équilibre, en consacrant les droits que l'État côtier détient sur les espaces maritimes adjacents à ses côtes tout en mettant en place un dégradé de compétences à mesure que l'on s'éloigne de la côte. L'un des apports essentiels de la Convention réside dans cette classification claire et ordonnée des espaces maritimes en plusieurs zones, avec une définition des compétences, droits et obligations des États selon le type d'espace :

- Souveraineté dans la mer territoriale, dont la largeur maximale est fixée à 12 milles, mais une souveraineté limitée par le droit de passage inoffensif bénéficiant à tout navire étranger, y compris de guerre

1. Article 87 de la CNUDM : liberté de navigation, liberté de survol, liberté de la pêche, liberté de poser des câbles et pipelines sous-marins, liberté de construire des îles artificielles, liberté de la recherche scientifique marine.

- Droits souverains uniquement sur l'exploration et l'exploitation des ressources économiques dans la zone économique exclusive, concept nouveau introduit par la Convention pour la colonne d'eau dont la limite extérieure est fixée à 200 milles. En revanche, dans cette zone, les autres États bénéficient de certaines libertés de la haute mer, et en particulier la liberté de navigation
- Droits souverains également sur le plateau continental, et ses ressources. L'innovation de la Convention étant de permettre une extension du plateau continental au-delà des 200 milles jusqu'à 350 milles, sous la supervision de la Commission des limites du plateau continental chargée d'étudier les dossiers de demandes d'extension et de fournir des recommandations aux États.
- Reconnaissance d'un régime spécifique pour les eaux archipélagiques, qui ne sont ni des eaux intérieures, ni de la mer territoriale, avec une souveraineté réglementée avec un « droit de passage archipélagique » pour tous les navires
- Au-delà de la juridiction nationale enfin, la consécration des libertés de la haute mer d'une part et d'autre part, la définition de la Zone, constituée des fonds marins et leur sous-sol au-delà des juridictions nationales. La Zone et ses ressources minérales sont érigées en « patrimoine commun de l'humanité », avec la mise en place d'un mécanisme de répartition équitable des avantages susceptibles de résulter de leur exploitation

Cette extension des compétences de l'État côtier vers le large rend naturellement la question de la délimitation de ces zones particulièrement sensible. On note à cet égard qu'un nombre très important des contentieux portés devant la Cour internationale de Justice porte sur les délimitations de ZEE et plateau continental. La Commission des limites du plateau continental avait pour sa part été saisie au 1er mai 2022 de 92 dossiers de demandes d'extension par 74 États.

La France est évidemment particulièrement concernée : elle dispose en effet de la deuxième zone économique exclusive du monde et d'un total de 10,2 millions de km² d'espaces maritimes dont 97% en outre-mer, 11 millions en comptant les extensions de plateau continental en vigueur. La France est en outre l'État ayant déposé le plus de dossiers auprès de la Commission des limites du plateau continental, pour un total de plus d'un million de km² (700 000 km² ayant déjà fait l'objet d'une recommandation de la Commission). La France a par ailleurs conclu des accords de délimitation maritime avec 24 États et échange régulièrement avec ceux de ses voisins avec lesquelles des délimitations sont encore à effectuer. C'est par exemple actuellement le cas des Samoa ou encore du Vanuatu avec lesquels des discussions sont en cours.



On peut noter que pour tenir compte des éventuelles difficultés à délimiter les ZEE ou plateaux continentaux, la Convention de Montego Bay offre un cadre de dialogue. Ses articles 74 et 83 offrent ainsi la possibilité aux États côtiers voisins, en cas de différend sur la délimitation de leurs espaces maritimes, de conclure des arrangements provisoires de caractère pratique pour gérer aux mieux les espaces concernés « dans un esprit de compréhension et de coopération ». La convention n'utilise pas l'expression mais une pratique de « zones communes/conjointes de développement ou de pêche » s'est ainsi développée dans le cas de zones contestées.

Compte tenu de l'importance des droits et obligations attachés à ces différents espaces maritimes, la question de l'élévation du niveau des eaux constitue désormais un enjeu majeur. Ce phénomène, conséquence du réchauffement climatique, peut avoir en droit de la mer une incidence sur les espaces maritimes des États côtiers concernés, avec des enjeux en termes de sécurité et prévisibilité juridiques, mais également en termes de stabilité dans les régions touchées fortement par ce phénomène.

Le sujet est de plus en plus mis en exergue par la situation des petits États insulaires, notamment dans le Pacifique, mais aussi par l'érosion côtière qui concerne un grand nombre d'États.

Les principaux États concernés, au sein d'enceintes régionales comme le Forum des îles du Pacifique ou l'Alliance des petits États insulaires, mais aussi dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies, soutiennent que la Convention doit être interprétée de manière à ce que leurs espaces maritimes et les droits qui y sont liés ne soient pas remis en cause par la montée des eaux.

Face à cette actualité, des travaux sont en cours au sein de la Commission du droit international des Nations Unies sur les conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer, y compris sur des problèmes dépassant le droit de la mer, notamment la question du statut d'un État dont le territoire ne serait constitué que d'espaces maritimes et les conséquences en termes de droits de l'Homme (déplacements de population par exemple).

Un autre enjeu aujourd'hui réside dans la contestation par certains États de l'intégrité de la Convention, en tentant d'en relativiser la portée ou encore, sous couvert d'une reprise totale ou partielle de son langage, à en détourner les principes voire à tenter d'établir un cadre juridique parallèle.

Cela passe par la prétention de créer de nouvelles formes de zones maritimes ou de transformer des zones de haute mer en zones sous juridiction. On peut penser par exemple à la mer de Chine méridionale et le concept promu par la Chine d'« États continentaux archipélagiques ». Le but est de s'approprier un maximum d'espaces maritimes en vue d'y exercer sa souveraineté ou sa juridiction, et de limiter voire supprimer toute présence étrangère non désirée dans ces eaux. Le droit interne est parfois aménagé en conséquence, ce qui fut

le cas en 2021 en Chine avec la loi dite « garde-côtes » et la loi révisée sur la sécurité du trafic maritime.

De même, certains pays (dont la Chine ou la Russie) exigent une notification ou une autorisation préalable à l'exercice du droit de passage inoffensif dans leur mer territoriale, pour des navires civils et/ou militaires sous pavillon étranger.

Ces tentatives de territorialisation sont également visibles dans le cadre de campagnes de pose de câbles sous-marin ou de recherche scientifique marine.

Enfin, et de manière *a priori* plus étonnante, la territorialisation s'exprime également dans le cadre des négociations actuelles sur le BBNJ (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*). La négociation de cet accord sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité au-delà des zones sous juridiction nationale constitue un enjeu essentiel pour la protection et la préservation de l'Océan. Ce processus vise à opérationnaliser certaines dispositions de la Convention et à assurer une meilleure gouvernance de la haute mer. Dès lors qu'il s'agit de régir un espace au-delà de la juridiction nationale, le principe de « territorialité » ne devrait pas *a priori* être en jeu. Pourtant, parmi les points difficiles en discussion figure la place de l'adjacence : dans quelle mesure la situation des Etats côtiers adjacents, lorsqu'il s'agit de créer une aire marine protégée ou de réaliser une étude d'impact environnemental pour une activité menée en haute mer, doit-elle être prise en compte ?

Les interprétations territoriales de la Convention peuvent constituer ce que l'on appelle communément des tentatives de « juridiction rampante », par exemple en matière de contrôle de la navigation, de pose de câbles sous-marin, de pêche ou encore de protection de l'environnement, c'est-à-dire de tenter d'obtenir ou de faire reconnaître des droits supplémentaires, par rapport à ceux prévus dans la Convention, au bénéfice des Etats côtiers.

Depuis 40 ans, la Convention de Montego Bay a instauré un cadre unique et universel qui a su prouver son utilité et sa plasticité. Sa lecture attentive permet de constater que sa construction est adaptée au long terme, en ce que ses dispositions prennent en considération l'ensemble des situations géographiques comme juridiques.

C'est pourquoi, face aux remises en cause actuelles de la Convention, qui sont autant politiques que juridiques, la défense de l'intégrité de ce cadre juridique unique est plus que jamais nécessaire. C'est ce que la France s'attache à faire sur un plan bilatéral comme multilatéral.