

Le droit de la mer en mutation

Jean-Louis Fillon

Délégué général de l'IFM et

Président de la section droit-économie de l'Académie de marine

1. La troisième conférence des Nations unies sur le droit de la mer adoptait, le 10 décembre 1982 à Montego bay, la convention sur le droit de la mer. Le long processus de génération du texte est bien connu et sa date d'adoption n'est qu'une échéance dans un long cheminement, qui connaît maintenant une nouvelle étape, avec la conclusion récente de la conférence intergouvernementale de négociation de l'Accord BBNJ¹.

Arnaud Réglat-Boireau retrace en avant-propos dans cette même Revue ce que fut la génération de la « conception française du droit de la mer », tandis que Serge Ségura nous propose *in fine* une étude du contenu de l'Accord sur la haute mer. Le propos du présent article sera d'esquisser une sorte de bilan, des mutations du droit de la mer des 40 dernières années, de Montego à BBNJ en quelque sorte.

2. Le passé tout d'abord, toujours utile pour comprendre le présent et appréhender l'avenir. Avec les quatre conventions de Genève de 1958, le droit de la mer se trouvait pour la première fois traduit en droit écrit ; après quelques péripéties (échec d'une 2^e conférence diplomatique sur la question de la largeur de la mer territoriale), le processus était relancé en 1967 à partir de la proposition de faire des fonds marins internationaux le Patrimoine commun de l'humanité, tandis que la décolonisation venait perturber un ordre maritime international, jusqu'alors dominé par les puissances maritimes. Les deux questions du partage du Patrimoine commun et du partage des espaces maritimes adjacents aux États côtiers vont dominer les débats de la 3^e conférence, qui s'ouvre à New York en 1973, pour se refermer 9 ans plus tard en Jamaïque. Mais, le feuilleton ne s'arrête pas car, il faut encore attendre 1994, un an après la 60^e ratification, pour que le texte entre en vigueur, heureuse conclusion qui intervint après une réécriture de la

1. *Biodiversity Beyond National Jurisdiction. Le projet poursuit 4 buts connexes : l'exploitation des ressources génétiques marine, les outils de gestions par zone (aires marine protégées), les études d'impact, enfin le renforcement des capacités et le transfert de technologies. La dernière réunion de la conférence diplomatique est prévue du 20 février au 3 mars 2023.*



Partie XI relative à l'exploitation de « la Zone » (fonds marins internationaux) : l'accord adopté par l'Assemblée générale, le 29 juillet 1994, permet le ralliement des États industrialisés à des dispositions jugées trop généreuses pour les États en développement. La France (en 1996), le Royaume-uni, l'Allemagne et bien d'autres se joignirent à une communauté qui serait vraiment universelle si les USA (et quelques autres) n'avaient choisi de rester en dehors du dispositif dont ils ne remettent pas en question les acquis pour la liberté de navigation.

3. Le présent : le droit de la mer règne maintenant sur les eaux dans un consensus rare, en des temps où le multilatéralisme semble être une valeur oubliée, et où les institutions onusiennes sont marginalisées. La France, partie à la CNUDM², participe ab initio au nouveau droit de la mer tant au plan diplomatique qu'en adaptant sa réglementation nationale : sans attendre la fin de la conférence internationale elle mettait, en effet, ses espaces maritimes en conformité avec une législation internationale encore en négociation (mer territoriale portée à 12 milles marins en 1971 et création d'une zone économique en 1976), et installait l'organisation de l'action de l'État en mer, pour affirmer ses droits sur les espaces maritimes et répondre au défi environnemental que représentaient les catastrophes maritimes. Cette organisation intégrée, souple et réactive est actualisée au début du XXI^e siècle³ pour répondre en métropole comme outremer, aux défis que pose la gestion économique et environnementale, mais aussi sécuritaire, d'un espace maritime sous juridiction de plus de 10 millions de km², potentiellement 11 avec l'extension des limites du plateau continental.

4. Il faut reconnaître que le droit de la mer né pendant la guerre froide, et négocié dans un ordre international bouleversé par la décolonisation, n'a pas rencontré de difficultés majeures pendant quelques dizaines d'années, protégé en quelque sorte par sa quasi-universalité qui lui conférait une légitimité internationale que peu de conventions ont connue. Des obstacles importants ont été surmontés avec succès : la pollution par les navires grâce à une sécurité maritime en progrès, l'extension considérable de la navigation maritime porteuse de l'économie mondialisée, un apaisement des tensions malgré la guerre froide, grâce au consensus sur les espaces maritimes sauf d'inévitables tensions de délimitations régionales dont certaines réglées par la justice internationale. Mais, cette image positive est en train de se fissurer sérieusement :

- la pollution tellurique, dont les plastiques ne sont qu'un des aspects, empoisonne l'océan ;
- les trafics illicites, expression du dérèglement de nos sociétés, perdurent dont celui des stupéfiants qui prend des proportions effrayantes à la mesure des saisies ;

2. *Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer*

3. *Nouveau décret portant organisation de l'action de l'Etat en mer du 6 février 2004 et création de la fonction garde côtes par le décret du 22 juillet 2010.*

- le dérèglement climatique atteint l'océan dont la hausse de température et l'acidité perturbent une biodiversité déjà victime de la pêche illicite et des pollutions anthropiques ;
- les tensions géopolitiques en mer et ses facteurs subséquents : le réarmement naval général et la perte de primauté des marines occidentales, le déni de droit comme mode d'action comme le montrent le comportement impérialiste de la Chine dans la mer éponyme et celui de la Turquie en Méditerranée orientale sans parler de la situation en mer Noire.

5. L'inertie apparente du droit de la mer tient au constat que jamais on ne pourrait retrouver le consensus qui a régné pendant la III^e conférence, qui ne fut pas spontané mais, le résultat de techniques de négociation reposant sur une volonté commune de réussir. La communauté internationale de ce début de XXI^e siècle est trop fracturée, pour espérer une réplique du miracle qui a conduit à sanctifier dans tous les sens du terme la CNUDM et à refuser d'envisager de la modifier (ou avec quels risques), de peur de la fragiliser. En conséquence, le droit de la mer est resté à l'écart des évolutions contemporaines (climat et biodiversité) bien que l'océan soit au cœur de la tourmente. D'autres textes sont en première ligne, la convention de 1992 sur la biodiversité, dont le protocole de Nagoya (2010)⁴, met en place les aires marines protégées alors que la convention des Nations Unies sur le changement climatique de 1992 et ses COP⁵ négligent de mettre l'océan au centre de ses évolutions. Ce double phénomène de marginalisation et d'immobilisme du droit de la mer doit être surmonté pour pouvoir répondre aux problèmes que traverse le monde maritime.

6. Il serait excessif d'affirmer que le droit de la mer est inchangé depuis 1982 et serait condamné à plus ou moins long terme pour obsolescence, faute d'adaptation. Tout d'abord, la Convention elle-même a fait l'objet de deux « retouches » en 1994 et 1995 par le biais d'accords d'application qui, sans toucher à la substance du texte, lui apportent des compléments importants : le premier a déjà été cité (§2), le deuxième du 4 août 1995 porte sur les stocks de poissons chevauchants⁶. Mais, surtout, la production normative, contraignante ou indicative (droit « dur » ou « mou »), de l'Organisation maritime internationale (OMI) apporte au droit de la mer un prolongement technique en permanente adaptation. Ces apports, souvent nés de besoins urgents (sécurité maritime, piraterie, narcotrafics), masquent les difficultés qu'a la communauté internationale pour adapter le droit de Montego Bay aux besoins du siècle. La réforme BBNJ illustre bien cette inertie : le processus de négociation, initié en 2005,

4. *Et les Objectifs d'Aïci (2010)*

5. *Conférence Of Parties.*

6. « *conservation et gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs* ».



vient de s'achever, ouvrant un nouveau délai de quelques années avant l'entrée en vigueur du texte. Ce n'est pas ici le lieu de commenter cet événement, dont il faut souligner l'importance, surtout à une époque où l'on pouvait désespérer du multilatéralisme. Il demeure que le temps diplomatique est un temps long et que l'on est en droit de s'interroger sur la capacité du droit de la mer à réagir à des phénomènes d'une ampleur inédite.

7. Aux difficultés déjà énoncées (§4) il convient d'ajouter la question qui fait la une des médias, depuis quelques mois, celle des fonds marins, à la fois sur le plan stratégique comme au plan économique et écologique. Le conflit en Ukraine a montré, avec le sabotage du gazoduc Nordstream, la vulnérabilité des installations posées sur les fonds, qui concerne aussi les câbles dont nous connaissons l'importance vitale pour les communications numériques internationales. À l'occasion d'une étude portant sur la dénucléarisation des fonds marins, l'Académie de marine a souligné la nécessité de disposer d'un instrument relatif à la sûreté des fonds marins, pour suppléer les lacunes d'une Convention essentiellement axée sur le Patrimoine commun de l'Humanité (PCH), c'est-à-dire sur une exploitation à terme partagée. C'est cette notion de PCH même que la déclaration du Président de la République lors de la COP 27 (portant sur le climat !) remet en question, en invitant la communauté internationale à renoncer - comme le fera la France pour les fonds marins sous sa juridiction - à leur exploitation économique pour se concentrer exclusivement sur l'exploration à des fins scientifiques. La France ne pourrait seule imposer aux États membres de l'Autorité internationale des fonds marins un tel bouleversement contraire à sa raison d'être ; une question aussi fondamentale doit être présentée et débattue au-delà de cette institution. D'autres sujets mériteraient aussi de ne plus être traités comme des questions régionales : la conquête de la mer de Chine, par la prise de contrôle de rochers transformés en bases militaires chinoises, illustre parfaitement ce besoin de trouver un autre cadre que celui de la seule contestation navale emmenée par la flotte américaine ou la sentence arbitrale de 2016⁷.

8. Toutes les questions maritimes sont connexes or, soit nous les éludons, soit nous les traitons dans un cadre inadapté. Il est temps que la communauté maritime internationale reprenne son destin en main et se dote d'une enceinte qui accueille l'ensemble des questions liées à l'océan. Le temps presse : de nombreux dossiers ne peuvent subir les délais de la diplomatie traditionnelle. Il nous faut fortifier le multilatéralisme, contesté par certains États en développement qui redécouvrent le non-alignement et rejettent les valeurs universelles présentées comme occidentales, ce qui est particulièrement inexact

7. qui a ému les juristes en France non pour avoir condamné la Chine mais à cause de son interprétation de l'article 121 (§3) portant définition des îles, susceptible de gêner la France dans certains rapports de voisinage ultramarins (Cour permanente d'arbitrage, Philippines contre RPC (république populaire de Chine), sentence du 12 juillet 2016).

pour le droit de la mer coconstruit avec les Pays en Voie de Développement (PVD). Qu'elles soient d'initiative publique ou privée, les réunions internationales au chevet de l'océan⁸ ne manquent pas mais aucune n'a vocation ou légitimité pour embrasser l'ensemble des questions maritimes et, *a fortiori*, pour servir de matrice à une adaptation permanente du droit de la mer, sans cesse différée à l'exception de BBNJ dont on a vu les limites. La nécessité de disposer d'une COP océan, à l'instar des COP climat et biodiversité, s'impose mais se heurte aux habitudes d'une communauté maritime internationale qui privilégie l'approche technique sectorielle (décarbonation par exemple) par rapport à l'approche politique globale.

9. Plusieurs domaines mériteraient cependant d'être abordés de façon globale. Prenons l'exemple de la sûreté maritime qui reste entravée par la lecture très stricte du droit du pavillon telle qu'inscrite dans la Convention, dont l'article 110 ne prévoit que des exceptions de caractère historique (piraterie, traite...), quand les trafics illicites et la pêche INN⁹ mériteraient un élargissement des capacités d'intervention sans autorisation de l'État du pavillon mis en cause. Les fonds marins internationaux - constitutifs de la Zone - méritent une approche nouvelle quoiqu'il advienne de l'initiative de la France : ou bien elle fait jurisprudence et c'est toute la philosophie de la Convention, axée sur l'exploitation du Patrimoine commun de l'humanité, qui doit être reconsidérée au profit d'une approche exclusivement écologique ; ou bien elle est écartée et l'on risque de voir se dessiner une fracture inédite entre nations protectrices et nations exploitantes, au moment où les convergences deviennent nécessaires pour définir notamment un régime de sûreté des fonds, que la Convention n'a pas établi. Pour dépasser de tels antagonismes, il n'est rien de mieux que se réunir régulièrement dans un cadre ouvert à tous les sujets allant au-delà des seules questions environnementales, souvent préemptées par les ONG.

10. La France doit jouer un rôle ambitieux dans ce paysage renouvelé. Ses initiatives récentes la mettent déjà en exergue :

- réunion en 2021 du *One Ocean Summit*,
- accueil avec le Costa Rica de la prochaine *UN Ocean Conference* (UNOC) en 2025,
- récente opposition à l'exploitation des fonds marins (novembre 2022).

État côtier doté d'un immense espace maritime, la France est aussi une puissance maritime de premier rang dans les domaines économique, naval et scientifique. Ces atouts lui confèrent au sein de l'Union européenne un leadership qu'elle doit mieux affirmer sans se laisser enfermer dans la piège d'une procédure communautaire qui permet à la Commission de se substituer aux États membres.

8. « Our Ocean », « One Ocean summit », « conférence des Nations unies sur les océans » ...

9. Pêche illégale, non déclarée et non réglementée.



Conclusion

La France doit poursuivre trois objectifs : être exemplaire, être une force de proposition, être une force d'équilibre.

Force d'équilibre, il lui revient de désamorcer les différends de souveraineté en privilégiant la coopération avec ses voisins comme mode de sortie (par le haut). Dans le canal du Mozambique ou dans le Pacifique par exemple, les difficultés ne manquent pas et pourraient être autant d'occasions de coopérer, par la cogestion plutôt que privilégier de stériles crispations souverainistes. La surveillance maritime, le sauvetage, la recherche scientifique sont autant de domaines déjà investis par la coopération qui doivent être systématiquement approfondis.

Quant à l'exemplarité, les possibilités ne manquent pas à commencer par la politique d'aires marines protégées pour laquelle la France s'affiche comme un champion nominal mais, qui doit maintenant, convaincre par la mise en place effective de zones de protection forte.

Force de proposition, la France l'est déjà, comme le montre la déclaration présidentielle sur l'exploitation des fonds marins. Elle doit poursuivre dans cette voie riche de possibilités : la réunion de l'UNOC 2025 pourrait être ainsi une opportunité intéressante pour proposer la création d'une COP Océan. Et, aussi, affirmer, cette fois devant la communauté internationale¹⁰, que l'Océan est le Bien commun de l'Humanité, invitant à passer d'une souveraineté impériale à une souveraineté fondée sur la responsabilité.

10. Après la déclaration du Président de la République aux Assises de Montpellier en novembre 2018.

Institut Français de la Mer

47, rue de Monceau - 75008 Paris

Tél.: 01 53 89 52 08 - 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 ».