

LE MONDE *diplomatique*

> **Décembre 2022**, pages 14 et 15

COMMENT LES ÉTATS SE PARTAGENT LES EAUX DEPUIS QUARANTE ANS

Le droit de la mer tangue mais ne coule pas

La mer, qui recouvre 70 % de la planète, offre au regard une immensité continue. Mais elle n'échappe pas à l'appropriation, à l'exploitation, aux frontières. Comment réglementer les conflits maritimes et l'exercice de la souveraineté des États ? Le 10 décembre 1982, l'acte final de la conférence des Nations unies sur le droit de la mer apportait à ces questions une réponse originale et durable.

PAR DIDIER ORTOLLAND

DANS un paysage diplomatique émietté où les institutions internationales se distinguent souvent par leur impuissance surnage un monument du droit international qui fête en 2022 ses 40 ans : la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). Adoptée en bloc par un seul vote le 30 avril 1982, elle fut ouverte à la signature le 10 décembre de la même année, à Montego Bay en Jamaïque. Ses trois cent vingt articles et neuf annexes représentent une prouesse diplomatique. M. Tommy Koh, président singapourien de la troisième conférence des Nations unies sur le droit de la mer, qui s'étala de 1973 à 1982, l'a qualifiée de « *Constitution des océans* » ; le secrétaire général des Nations unies Javier Pérez de Cuéllar avait salué « *l'instrument juridique international le plus important de notre siècle* ». Quarante ans plus tard, ce succès se confirme : cent soixante-sept États ainsi que l'Union européenne l'ont ratifiée. Manquent à l'appel les États enclavés, les États-Unis et Israël, certains États d'Amérique latine ainsi que la Turquie, l'Iran ou la Syrie (*lire « Ambigus et dissidents »*).

Au-delà du droit de la mer, la convention reflète un état d'esprit : celui des années 1970, quand la décolonisation bousculait l'ordre international partagé entre les blocs de l'Est et de l'Ouest. Les pays en développement, dont certains viennent d'accéder à l'indépendance lors de l'ouverture de la troisième conférence, souhaitent inscrire cette dernière dans le cadre de la revendication pour un nouvel ordre économique international. Ils obtiennent le contrôle effectif de leurs espaces maritimes avec le concept nouveau de zone économique exclusive (ZEE), qui leur accorde des droits souverains et une juridiction sur un espace s'étendant jusqu'à 200 milles marins (370 kilomètres) au large de leurs côtes. Ils conquièrent également la consécration du principe de patrimoine commun de l'humanité pour les fonds marins situés au-delà des limites de leur zone sous juridiction dans ce qu'on appelle la « Zone ». Cet espace, auparavant libre

d'accès, sera désormais géré par l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), une organisation internationale créée par la convention, et les bénéfices de son éventuelle exploitation reviendront en priorité aux pays en développement. La CNUDM reconnaît également les revendications des États archipélagiques (Indonésie, Philippines, Fidji) en introduisant la notion d'« eaux archipélagiques » au statut relativement proche de celui des eaux territoriales.

Enfin la « Constitution des océans » cimente le principe coutumier de la liberté de navigation en reprenant les stipulations relatives au droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, et maintient la liberté de navigation en haute mer ainsi que dans les ZEE instituées par les États, lesquels peuvent néanmoins y faire respecter certaines dispositions environnementales. Elle consacre également le libre transit dans les détroits. Ce compromis fondateur entre États industrialisés favorables à la liberté de navigation — notamment dans les détroits — et pays en développement à l'origine du concept de ZEE demeure solide. L'expérience a montré aux premiers que l'institution de ces ZEE leur était également favorable et aux seconds que la liberté de navigation servait aussi leurs intérêts.

Certaines puissances maritimes, et non des moindres (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne), avaient cependant refusé de signer la convention en raison des compétences jugées exorbitantes accordées à l'AIFM et à « l'Entreprise », entité chargée de la gestion des fonds marins et notamment de l'exploitation directe des minerais de la Zone, considérées comme une entrave au libre jeu des marchés. La non-participation de ces puissances privait la convention de toute efficacité dans ce domaine, ce qui a conduit à la négociation d'un accord de mise en œuvre de la partie XI de la CNUDM consacrée à ces points spécifiques. Adopté en 1994 à la faveur de la disparition de l'Union soviétique, ce nouveau texte a permis l'entrée en vigueur de la convention, révisée en novembre 1994, avec le soutien de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Cette souplesse et cette adaptabilité de la convention se vérifient encore l'année suivante avec l'adoption, en 1995, de l'accord sur « *la conservation et la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs* » qui facilitera la mise en place d'un réseau d'organisations régionales de gestion de la pêche (ORG) sur l'ensemble des océans. Le projet de traité, actuellement en négociation, sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité au-delà des zones sous juridiction nationale, connu sous son sigle anglais BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction), sera également un accord de mise en œuvre de la CNUDM (1).

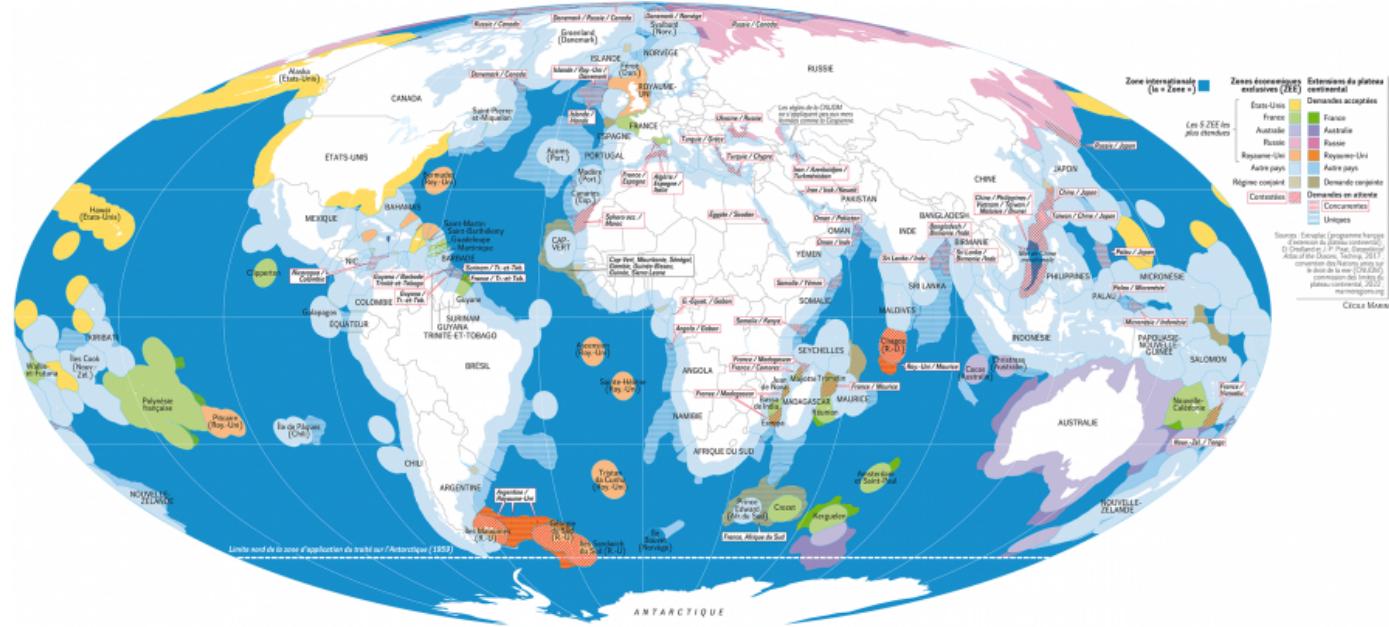
Choisir la méthode de délimitation n'allait pas de soi

Les possibilités d'évolution demeurent importantes car des pans entiers de la convention n'ont pas encore reçu d'application. C'est le cas de la partie XIV relative au développement et au transfert des techniques marines, voire également des travaux de l'AIFM, qui doit progressivement instituer de nouvelles réglementations, activités ou institutions, en application du « principe d'approche évolutive » inclus dans ses statuts. La mise en place effective de

l'« Entreprise », qui, avec des compétences moins larges que dans la version initiale de la convention, devrait théoriquement assurer la gestion et l'exploitation des fonds marins, demeure une revendication très forte des pays en développement.

Il reste cependant d'importants domaines pour lesquels les négociateurs de la convention ont employé un langage particulièrement ambigu ou elliptique dès lors qu'ils touchaient à la souveraineté nationale. Il s'agit essentiellement de la méthode de délimitation des espaces maritimes et de la question de la définition juridique des îles et des rochers.

En effet, la convention accorde aux États de vastes ZEE mais ne précise pas comment les délimiter quand les revendications se chevauchent. Elle fixe certes le principe de découpage d'une mer territoriale de deux États dont les côtes sont adjacentes ou frontales, en l'assortissant cependant de conditions, mais elle se contente de fixer une obligation de résultat pour le choix de la méthode de délimitation de la ZEE et du plateau continental. Seule préconisation : *« Aboutir à une solution équitable. »*



La peau de chagrin des eaux internationales

CÉCILE MARIN

Le choix de la méthode de délimitation n'allait pas de soi compte tenu de la diversité des situations. La méthode de l'équidistance ou de la ligne médiane recueillait le plus grand nombre de suffrages : pratique, elle s'avère souvent équitable, mais son application pose problème dans certaines configurations. C'est le cas par exemple des États dont la côte est concave (fond d'un golfe par exemple) car les lignes d'équidistance se referment vers le large au détriment du pays concerné. Ainsi, aucun consensus n'a pu émerger quant au choix de la méthode entre les négociateurs de la convention.

La création des ZEE a donc multiplié les cas de chevauchement de zones sous juridictions entre

deux ou plusieurs pays. Les États hésitaient par ailleurs à recourir à des juridictions internationales comme la Cour internationale de justice (CIJ) ou le Tribunal international du droit de la mer (TIDM, créé par la convention, également compétent pour les délimitations maritimes), ou à l'arbitrage, car ils supposaient le résultat hasardeux. Cependant, la CIJ a progressivement développé une méthode de référence reposant sur une équidistance adaptée aux circonstances qui limite les incertitudes. Désormais, les pays recourent plus fréquemment à une juridiction internationale ou à l'arbitrage, car ils connaissent la méthode appliquée par le juge. Tous n'acceptent pas pour autant les arrêts de la CIJ : la Colombie ayant rejeté une décision en date du 19 novembre 2012 dans l'affaire l'opposant au Nicaragua, la Cour a confirmé le 21 avril 2022 que ce pays violait des droits souverains et la juridiction du Nicaragua.

En droit de la mer, la définition juridique des « îles » et des « rochers » représente un enjeu fondamental, car les premières ont droit à une ZEE de 200 milles marins de large, tandis que les seconds doivent se contenter d'une mer territoriale de 12 milles marins au maximum. Néanmoins, le seul article de la CNUDM (art. 121) consacré au régime des îles ne brille pas par sa clarté et suscite des interprétations divergentes. D'autant que les États tendent naturellement à qualifier d'îles leurs structures marines émergées afin de leur accorder une ZEE. La CIJ a pour sa part toujours évité de donner une réponse définitive à cette question, la typologie des îles étant pour le moins vaste.

Les Philippines, dans le cadre de leur contentieux avec Pékin en mer de Chine méridionale, ont voulu utiliser cette incertitude en demandant à un tribunal arbitral de se prononcer sur le statut des « structures marines » contestées. Il ne s'agissait pas de déterminer sous la souveraineté de quel pays elles étaient placées, mais de dire s'il s'agissait d'îles ayant droit à une ZEE ou de rochers ne pouvant générer qu'une mer territoriale, voire de hauts-fonds découvrants (qui peuvent être pris en compte dans le calcul de la mer territoriale s'ils se trouvent à moins de 12 milles marins de la côte). L'objectif était simple : si ces structures émergées proches de la côte des Philippines étaient qualifiées de « rochers », elles n'obtenaient qu'une mer territoriale de 12 milles marins et se trouvaient ipso facto enclavées dans la ZEE des Philippines quel que soit l'État souverain. Telle fut la décision du tribunal arbitral dans sa sentence du 12 juillet 2016, accompagnée pour l'occasion d'une définition exhaustive de l'article de la CNUDM relatif aux îles. Toutefois, les divergences d'interprétations et de pratiques perdurent, et on peut douter que cette ambiguïté de la convention ait été surmontée.

Un État peut attendre dix ans l'examen de sa requête

La partie XII de la convention fixe le principe général selon lequel « *les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin* ». Elle établit leurs droits et obligations dans leurs zones sous juridiction et se réfère souvent aux organisations internationales compétentes — généralement l'Organisation maritime internationale (OMI), fondée en 1948 et chargée de la pollution causée par les navires. Cette organisation basée à Londres établit également les règles concernant les zones maritimes particulièrement vulnérables (ZMPV) (comme après la

catastrophe du pétrolier l'*Erika* en 1999), ce qui permet aux États d'édicter dans leurs ZEE des réglementations renforcées pouvant limiter la liberté de navigation (comme par exemple l'obligation de coques doubles pour les tankers). Le code polaire, qui régit la navigation dans les mers situées à des latitudes au-delà de 60° nord et sud, a également été élaboré par l'OMI.

La biodiversité n'a émergé comme préoccupation internationale qu'en 1992 avec la conférence de Rio et l'adoption de la convention sur la biodiversité, complétée par le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques en 2010. Dès 2004, un groupe de travail officieux sur la protection des ressources biologiques marines a été créé aux Nations unies. À l'issue d'un long processus préparatoire, l'Assemblée générale décidait en 2017 de convoquer une conférence internationale visant l'adoption du BBNJ — le projet d'accord sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. En août 2022, la quatrième conférence intergouvernementale organisée à New York n'a pas permis d'aboutir à un consensus. L'adoption du texte semble repoussée à 2023.

Que la mise en œuvre de la convention se poursuive quarante ans après sa création dans un contexte géopolitique radicalement différent de celui qui avait présidé à son élaboration tient du prodige, surtout si l'on considère le caractère explosif de la matière mise en jeu : l'exercice de droits souverains. Le concept de ZEE consacré par la convention constitue ainsi la plus grande extension géographique des compétences des États de l'histoire. Actuellement, les zones sous juridiction des États couvrent 40 % de la surface des océans ; une trentaine d'États disposent de ZEE supérieures à un million de kilomètres carrés. Dans certains cas, l'expansion peut dépasser les 200 milles marins. Il s'agit du mécanisme dit « d'extension du plateau continental », qui ne concerne que le sol et le sous-sol marin et peut atteindre 350 milles marins (ou 100 milles marins au-delà de l'isobathe de 2 500 mètres), sous réserve de certains critères géologiques (*voir «La peau de chagrin des eaux internationales»*).

À cette fin, la CNUDM a créé la Commission des limites du plateau continental (CLPC), chargée de vérifier le respect des critères géologiques requis et d'émettre des recommandations permettant aux États d'étendre leur plateau continental au-delà des 200 milles marins. Les aspects techniques relatifs à la constitution des dossiers par les États côtiers n'ayant pas été prévus par le texte de Montego Bay, la CLPC a décidé en 1999 que les États membre de la convention disposaient de dix ans pour déposer leur dossier. Une avalanche de demandes a enseveli la commission en 2009, les États n'étant pas en mesure de déposer une requête dûment complétée dans les délais pouvant se contenter d'une simple information préalable. À ce jour, 92 dossiers techniques ont été soumis, ainsi que 48 informations préliminaires. Avec 8 dossiers, la France est sans conteste le pays le plus actif dans ce domaine. Face à un tel engouement, le délai d'instruction s'étire, et il n'est pas rare qu'un État attende dix ans avant l'examen de sa requête. Celle formulée dès 2001 par la Russie pour la région arctique n'a toujours pas fait l'objet d'une recommandation malgré le dépôt d'un dossier complémentaire en 2015.

La multiplication des demandes peut donner l'impression d'une surenchère de revendications, comme en Arctique, où trois États (Russie, Canada et Danemark au titre du Groenland) ont déposé un dossier concernant la dorsale de Lomonossov, sur laquelle se trouve le pôle Nord. Cependant, la CLPC se prononce sur les limites du plateau continental mais n'est pas

compétente pour opérer la délimitation entre plusieurs États. Certains pays ont déjà convenu des limites de leur plateau continental au-delà de 200 milles marins, à l'instar de celui qui sépare l'Australie et la Nouvelle-Zélande en mer de Tasman, vaste de plusieurs millions de kilomètres carrés. D'autres préfèrent attendre, comme l'Espagne, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni, qui avaient déposé une demande conjointe pour le plateau de la mer Celtique, laquelle a fait l'objet d'une recommandation en 2006.

Les demandes d'extension déposées auprès de la CLPC répondent à plusieurs objectifs : affirmer leur revendication à des fins politiques, économiques, voire de prestige dans le cas du pôle Nord. Toutefois, les ressources exploitables demeurent relativement faibles ou mal connues : quelques rares pays disposent de sulfures polymétalliques sur leur plateau continental (Portugal, Norvège, Fidji), et la présence d'hydrocarbures à de telles distances et profondeurs demeure exceptionnelle. Le seul cas avéré concerne les Grands Bancs de Terre-Neuve, pour lesquels le Canada a récemment autorisé l'exploitation du projet Bay du Nord par le groupe norvégien Equinor. Il demeure que les États ont la responsabilité d'assurer la protection environnementale de leur plateau continental étendu.

En 2015, les Nations unies ont établi les Objectifs du développement durable (ODD) à l'horizon 2030. Il s'agit de « *conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable* » avec une cible particulière : « *préserver au moins 10% des zones marines et côtières conformément au droit national et international et compte tenu des meilleures informations disponibles* ». La stratégie européenne pour la biodiversité prévoit 30 % d'aires marines protégées (AMP) dans les eaux relevant des pays de l'Union, dont 10 % de protection forte en 2030.

Si la convention permet aux États de prendre les mesures nécessaires dans leur zone sous juridiction et si l'OMI est compétente pour la pollution par les navires où qu'ils se trouvent, le principe de liberté s'applique à la haute mer, laquelle couvre 60 % de la surface maritime : il est juridiquement impossible de protéger les océans au-delà des ZEE. Certes, un maillage relatif de commissions de mers régionales (CMR) regroupe certains États côtiers, mais la majorité de ces instances ne concernent pas la haute mer. Surtout, elles ne se reconnaissent généralement pas le droit de créer des AMP en haute mer.

Seul un consensus permettrait de protéger la haute mer

Ces dernières représentent un outil idéal ; leur définition établie par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) paraît la moins contestée : « *Un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré (...) afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques.* » C'est pourquoi le projet d'accord BBNJ sur la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité se donne pour principal objectif la création d'AMP en haute mer.

Pour l'heure, seul un consensus entre États pourrait permettre de protéger la haute mer. L'exemple des travaux de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) constitue un exemple significatif : pionnière dans ce domaine, cette organisation internationale visait l'adoption d'un réseau d'AMP dans la haute mer entourant le continent austral opérationnel dès 2012. Las, une seule a pu être mise en place en mer de Ross, en 2016, tous les autres projets étant systématiquement bloqués par la Russie soutenue par la Chine. Cela laisse supposer que l'organisme qui sera mis en place pour protéger la haute mer à l'issue du processus BBNJ devra recourir au vote pour l'adoption de mesures de protection, alors que le consensus est indispensable à une sauvegarde réelle et effective. Les tensions générées par la guerre en Ukraine pèsent ainsi sur la protection de l'environnement marin.

DIDIER ORTOLLAND

Ancien diplomate chargé du droit de la mer au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

(1) Cf. la résolution 72/249 [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/468/78/PDF/N1746878.pdf>] (PDF) adoptée par l'Assemblée générale le 24 décembre 2017, qui prévoit la convocation d'une conférence intergouvernementale en vue de l'adoption d'un texte juridiquement contraignant.

Mot clés: Mer État Géographie Frontières Géopolitique Droit international Accord international Relations internationales

Cet article était précédé d'un « chapeau d'actualité » lors de son dernier passage en « Une » du site.