

N° 21

---

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 11 octobre 1995.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ensemble neuf annexes) et de l'accord relatif à l'application de la partie XI de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (ensemble une annexe).*

Par M.Serge VINÇON,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents*; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Briseperre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA CONVENTION DU 10 DÉCEMBRE 1982 : UNE CODIFICATION SANS PRÉCÉDENT DU DROIT DE LA MER</b> .....	8
<b>A. LES ESPACES MARITIMES SOUS JURIDICTION NATIONALE</b> .....	8
1. <i>Les eaux intérieures : souveraineté de l'Etat riverain</i> .....	8
2. <i>La mer territoriale : souveraineté des Etats côtiers et droits des Etats tiers</i> .....	8
a) Des limites héritées de l'histoire.....	9
b) Souveraineté de l'Etat côtier et droit de passage inoffensif.....	9
3. <i>Les compétences fonctionnelles de l'Etat riverain dans la zone contiguë</i> .....	10
4. <i>Une notion juridique inédite : les eaux archipélagiques</i> .....	10
5. <i>Le cas des détroits servant à la navigation internationale : la liberté de navigation réaffirmée</i> .....	11
6. <i>La zone économique exclusive, catégorie juridique nouvelle au statut original</i> .....	12
7. <i>Le plateau continental : la consécration juridique d'une notion géographique</i> .....	13
8. <i>Le régime des îles</i> .....	15
<b>B. ZONES INSUSCEPTIBLES D'APPROPRIATION ÉTATIQUE : HAUTE MER ET « ZONE »</b> .....	15
1. <i>La haute mer</i> .....	16
a) Les libertés de la haute mer .....	16
b) Les pouvoirs de police en haute mer.....	16
(1) Un principe général : la compétence de l'Etat du pavillon.....	17
(2) Des pouvoirs de police diversifiés .....	17
(3) Le maintien de l'ordre en haute mer.....	18
(a) <i>Lutte contre la pollution</i> .....	18
(b) <i>Sécurité de la navigation</i> .....	19
(c) <i>Protection des ressources biologiques de la haute mer</i> .....	20
(d) <i>Lutte contre la traite des esclaves</i> .....	21
(e) <i>Lutte contre le trafic de stupéfiants</i> .....	21
2. <i>Les fonds marins</i> .....	21
a) La partie XI de la convention de Montego Bay : la « zone ».....	22
(1) Etendue de la « zone » .....	22
(2) La zone, patrimoine commun de l'humanité.....	22
(3) Mécanismes institutionnels prévus par la partie XI .....	23
(a) <i>L'Autorité internationale des fonds marins</i> .....	23
(b) <i>L'Entreprise</i> .....	24
(c) <i>Le Tribunal international du droit de la mer</i> .....	24
(4) Modalités de prospection, d'exploration et d'exploitation des ressources de la zone (annexe III de la convention).....	24
b) L'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de la convention.....	26
(1) La résolution des questions en suspens.....	27
(a) <i>Coût pour les Parties et arrangements institutionnels (section 1)</i> .....	27
(b) <i>L'Entreprise</i> .....	28
(c) <i>Mécanismes de prise de décision (section 2)</i> .....	29
(d) <i>Révision des modalités d'exploitation (section 4)</i> .....	29
(e) <i>Transfert des techniques (section 5)</i> .....	31
(f) <i>Politique de production (section 6)</i> .....	31
(g) <i>Assistance économique (section 7)</i> .....	31
(h) <i>Clauses financières des contrats (section 8)</i> .....	31
(i) <i>Commission des finances (section 9)</i> .....	32
(2) Des modalités particulières d'entrée en vigueur .....	32

(a) <i>La convention de 1982 et l'accord du 28 juillet 1994 constituent un instrument juridique unique</i> .....	32
(b) <i>L'application à titre provisoire de l'accord du 28 juillet 1994</i> .....	33
<b>II. LA FRANCE ET LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER</b> .....	34
<b>A. LES ENJEUX CONSIDÉRABLES, POUR LA FRANCE, DE LA CONVENTION DE 1982 SUR LE DROIT DE LA MER</b> .....	35
1. <i>Le deuxième espace maritime du monde</i> .....	35
a) <i>L'Outre-mer à l'origine de l'importance de l'espace maritime français</i> .....	35
b) <i>Des atouts insuffisamment exploités</i> .....	36
2. <i>La pêche française et le droit de la mer</i> .....	37
a) <i>L'incidence limitée de la convention de Montego Bay sur la pêche française dans les zones économiques exclusives</i> .....	37
b) <i>L'incidence encore incertaine de la convention de Montego Bay sur la pêche française de haute mer</i> .....	38
3. <i>La ratification de la convention préserve le titre minier acquis par la France en 1987</i> .....	39
a) <i>D'éventuelles perspectives de rentabilité à long terme</i> .....	39
b) <i>La convention modifiée préserve les intérêts de la France, investisseur minier</i> .....	40
4. <i>Droit de la mer et Défense</i> .....	41
a) <i>La liberté de navigation préservée</i> .....	41
b) <i>L'immunité des navires de guerre</i> .....	43
c) <i>L'affectation de la haute mer à des fins pacifiques et la question des activités militaires en mer</i> .....	44
<b>B. DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES RELATIVEMENT MODIQUES</b> .....	45
1. <i>Une contribution limitée à la mise en place de la Commission des limites du plateau continental</i> .....	45
2. <i>L'Autorité internationale des fonds marins soumise à une volonté d'économie</i> .....	46
3. <i>Le Tribunal international du droit de la mer : le souci d'éviter une structure inutilement étoffée</i> .....	46
<b>C. UN TEXTE DONT LA FRANCE S'EST DÉJÀ EFFORCÉE DE TIRER LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES</b> .....	47
1. <i>La convention de Montego Bay et le droit interne</i> .....	47
a) <i>Délimitation des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française</i> .....	48
b) <i>Le régime juridique des activités évoquées par la convention de 1982</i> .....	49
2. <i>La convention de Montego Bay et la protection, par la France, de son espace maritime</i> .....	50
a) <i>Les nombreuses missions de l'Etat en mer</i> .....	51
b) <i>L'exercice par l'Etat de sa mission de contrôle de l'espace maritime</i> .....	51
<b>CONCLUSION DU RAPPORTEUR</b> .....	53
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	54
<b>PROJET DE LOI</b> .....	55
<b>ANNEXE - SUPERFICIE DES ZONES ÉCONOMIQUES EXCLUSIVES</b> .....	56

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque), ainsi que la ratification d'un accord, conclu le 28 juillet 1994, relatif à l'application de la partie XI de la convention. Précisons d'emblée (pour y revenir ci-après plus en détail) que cette partie, qui prévoyait un régime d'exploration et d'exploitation des fonds marins auquel les pays industrialisés n'ont jamais pu souscrire, n'a pas été appliquée. Il a donc fallu que l'accord du 28 juillet 1994 révise le régime des fonds marins et suscite l'adhésion des pays industrialisés pour que la convention du 10 décembre 1982, considérée, aux termes de son préambule, comme « une contribution importante au maintien de la paix, à la justice et au progrès pour tous les peuples du monde », pût enfin acquérir une portée universelle.

\*

\* \*

La convention de Montego Bay est intervenue au terme d'une très longue évolution du droit de la mer.

- A la fin du Moyen-Age et pendant la Renaissance ont dominé les **préoccupations essentiellement stratégiques** d'Etats prétendant exercer leur juridiction sur certaines portions de la mer (l'Angleterre sur son espace maritime contigu, Venise sur l'Adriatique, Gênes sur la mer Tyrrhénienne). Mais le principe coutumier de **liberté des mers** s'est imposé aux XVIIe-XVIIIe siècles, sous l'influence des puissances dont les intérêts étaient compromis par de telles ambitions.

- A partir du milieu du XIXe siècle se manifesta une tendance à la **prolifération de conventions internationales** relatives au droit de la mer, que la Société des Nations s'efforça par la suite sans succès de codifier.

- Après la deuxième guerre mondiale s'exprimèrent des **appétits économiques et territoriaux croissants sur les espaces marins**, dont les

sous-sols étaient censés regorger de ressources énergétiques et minérales, et en raison de l'intensification de l'exploitation des ressources halieutiques des océans. Ces revendications donnèrent lieu à une **première codification du droit de la mer**, à travers l'adoption, le 29 avril 1958, dans le cadre de la **première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer**, de **quatre conventions** portant sur :

- la mer territoriale,
- la haute mer,
- la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer,
- le plateau continental.

Dès le début des années 1960, le droit de la mer issu des conventions de 1958 fut néanmoins remis en cause sous l'influence des Etats en développement, à l'origine d'un mouvement de **revendications croissantes sur des espaces marins de plus en plus étendus**. En effet, ces Etats, alors nouvellement indépendants, ont craint de ne pouvoir tirer profit des ressources présentées comme colossales (**pétrole, nodules polymétalliques et ressources halieutiques**) que l'on attribuait alors aux océans et aux grands fonds marins. Plus précisément, l'idée (invalidée depuis) prévalait alors que le progrès technique allait permettre d'exploiter les ressources énergétiques et minérales (les nodules polymétalliques contiennent en effet du nickel, du manganèse, du cuivre et du cobalt) du sous-sol des mers, alors même que les moyens financiers et techniques exigés à cette fin ne pouvaient être réunis que par les pays industrialisés.

- C'est pourquoi, à l'initiative des pays en développement, soucieux de ne pas être spoliés des richesses contenues dans les océans, fut convoquée, en 1973, la **troisième Conférence des Nations Unies pour le droit de la mer**. Au terme de presque **dix années de difficiles négociations** fut adoptée la convention du 10 décembre 1982, dont les **320 articles et 9 annexes** constituent un instrument juridique exceptionnel, couvrant **tous les aspects du droit de la mer**.

Notons que la difficulté des négociations imposa le recours à la technique du « package deal » ou compromis global, destiné à éviter qu'un point de désaccord ne compromette l'issue de la Conférence.

La convention de 1982, ci-après commentée, codifie le **régime des différents espaces marins** (eaux intérieures, eaux archipélagiques, mer territoriale, détroits, plateau continental ...) en s'appuyant notamment sur la coutume internationale. Elle réalise un **compromis, maintes fois souligné par les spécialistes, entre les exigences du développement économique, la**

**nécessaire reconnaissance du principe de liberté de navigation et les revendications territoriales des Etats côtiers.**

- La convention dite de Montego Bay n'a pu être intégralement appliquée dans sa version de 1982 en raison des **réserves exprimées par les pays développés à l'égard des stipulations relatives à l'exploitation des grands fonds marins**, contenus dans la partie XI. De nombreux principes posés par la convention ont toutefois acquis la qualité de **règles coutumières** (il s'agit notamment du principe de liberté des mers, des stipulations relatives à la protection de l'environnement marin et de la délimitation des espaces dépendant des juridictions nationales). **L'acceptation universelle de la convention de 1982** n'a pu cependant intervenir que par la **modification des règles d'exploitation des grands fonds marins**, qui étaient fondées, dans leur conception initiale, sur des hypothèses erronées. L'accord du 28 juillet 1994, précisant les conditions d'application de la partie XI de la convention de 1982, a donc permis à la France de mettre en oeuvre sa procédure interne de ratification.

Le nombre de signataires, de 117 à l'origine, s'éleva à 155 en décembre 1984, ce qui ne doit pas occulter toutefois que la Convention de Montego Bay suscita l'hostilité durable des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, qui s'abstinrent de la signer, tandis que **de nombreuses adhésions** (dont celles des membres de la CEE) **furent motivées par le souci de ménager l'avenir**. L'adhésion à la convention conditionnait, en effet, la possibilité de bénéficier du régime favorable réservé aux « investisseurs pionniers » des fonds marins par le très contesté titre XI, et permettait, de ce fait, de réserver l'avenir.

Votre rapporteur se bornera, dans un premier temps, à présenter un commentaire rapide d'une convention par ailleurs très abondamment analysée par les spécialistes, et qui fait l'objet depuis plus de dix ans de développements substantiels dans les ouvrages de Droit international public.

Puis sera évoquée l'incidence, pour la France, de la ratification de deux textes -la convention de Montego Bay et l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI- qui, on le verra, respectent les intérêts économiques et stratégiques de la France.

## **I. LA CONVENTION DU 10 DECEMBRE 1982 : UNE CODIFICATION SANS PRECEDENT DU DROIT DE LA MER**

La convention de Montego Bay confirme la distinction, héritée du droit coutumier, entre le régime juridique des espaces maritimes susceptibles de relever de la souveraineté des Etats riverains, et le statut des zones maritimes insusceptibles de toute appropriation.

### **A. LES ESPACES MARITIMES SOUS JURIDICTION NATIONALE**

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer organise un véritable « **dégradé de compétences** »<sup>1</sup> **de l'Etat riverain**, selon le type d'espace maritime considéré : eaux intérieures, mer territoriale, zone contiguë, détroits, eaux archipélagiques, zone économique exclusive et plateau continental. Elle réalise ce faisant un compromis entre les ambitions des Etats côtiers et la liberté de navigation.

#### **1. Les eaux intérieures : souveraineté de l'Etat riverain**

Les eaux intérieures, qui baignent les côtes de l'Etat riverain, comprennent notamment les ports, rades, fjords et rias, ainsi que le sol et le sous-sol de ces zones et l'espace aérien surjacent. **Assimilées au territoire terrestre de l'Etat côtier** par l'art. 2 § 1 de la convention (c'est pourquoi les navires privés relèvent pour l'essentiel, pendant leur séjour dans les eaux intérieures d'un Etat, de la souveraineté de cet Etat par exception à la règle du pavillon), les eaux intérieures sont néanmoins soumises au **droit d'accès à la mer des Etats sans littoral** et à la **liberté de transit** (titre X de la convention).

#### **2. La mer territoriale : souveraineté des Etats côtiers et droits des Etats tiers**

Le débat sur les limites de la mer territoriale est étroitement lié aux compétences traditionnellement reconnues à l'Etat côtier sur cet espace qui, soumis à sa souveraineté, n'en est pas moins ouvert à la liberté de navigation.

---

<sup>1</sup> Terminologie proposée par Nguyen Quoc Dinh, **Droit international public**, LGDJ, 1992..



*a) Des limites héritées de l'histoire*

Tandis qu'au XVIIe siècle s'imposait le principe de liberté des mers, la reconnaissance progressive de la souveraineté de l'Etat riverain sur l'espace maritime baignant ses côtes répondait à des objectifs de sécurité.

C'est ainsi que la largeur de la mer territoriale a, dans un premier temps, au XVIIIe siècle, été délimitée en fonction de la portée des canons de l'époque, soit 3 milles marins (5,556 km).

Au XIXe siècle s'exprimèrent des revendications en faveur de l'élargissement de cette frange de mer : 12 milles (22 km) pour la Russie, 4 milles (7,4 km) pour les Etats scandinaves.

Au XXe siècle, en vertu de préoccupations commerciales et non plus essentiellement stratégiques, certains Etats souhaitèrent étendre leur mer territoriale jusqu'à 200 milles (370 km).

La convention de Montego Bay comble une lacune des conventions de 1958 en fixant la largeur maximale de la mer territoriale à 12 milles. Néanmoins cette distance, **compromis entre la volonté des puissances maritimes de respecter la liberté de navigation et les ambitions des Etats côtiers, soucieux d'étendre leur zone de pêche**, ne constitue que la limite maximale qu'un Etat est autorisé à fixer. Notons que la configuration physique de certains littoraux ne permet pas à tous les Etats d'atteindre cette distance. C'est ainsi qu'une quinzaine d'Etats disposent d'une mer territoriale inférieure à 12 milles.

Relevons que la convention définit très précisément les modalités de délimitation des mers territoriales (à partir des « lignes de terre » ou des « lignes de mer »), y compris entre Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face, et qui pourraient ainsi exprimer des revendications concurrentes.

*b) Souveraineté de l'Etat côtier et droit de passage inoffensif*

Les compétences exclusives exercées par l'Etat côtier sur la mer territoriale concernent tant l'exercice des pouvoirs de police (douane, protection de l'environnement...) que l'exploitation des ressources (minérales, pêche) de l'espace considéré. Ces compétences réservent néanmoins le **droit de passage inoffensif** (art. 17 à 32 de la convention) dans la mer territoriale. Ce principe du droit coutumier, lié à la notion de liberté de la navigation, prescrit aux Etats côtiers d'admettre le passage « continu et rapide » (sauf « incidents ordinaires de navigation ») des navires des Etats tiers, et précise les obligations respectives des Etats riverains et des navires.

Les activités interdites par l'article 19 aux navires des Etats tiers faisant usage de leur droit de passage sont notamment la pollution délibérée et

grave, les manoeuvres militaires, la pêche, et, de manière générale, toutes activités « portant atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier » ou « sans rapport direct avec le passage ». Les **sous-marins** sont tenus, dans les eaux territoriales, de **naviguer en surface** et d'arborer leur pavillon. En contrepartie, l'Etat riverain doit s'abstenir d'entraver le passage inoffensif des navires étrangers (art. 24), ce qui comprend l'interdiction de percevoir des droits.

### **3. Les compétences fonctionnelles de l'Etat riverain dans la zone contiguë**

Confirmée par les conventions de 1958 sur le droit de la mer, la notion de zone contiguë est héritée de la faculté reconnue au XVIII<sup>e</sup> siècle aux navires anglais d'exercer un **contrôle douanier** sur des navires étrangers suspects, alors même que ceux-ci se trouvaient en dehors des eaux territoriales anglaises.

La convention de 1982 fixe les conséquences de l'existence devenue coutumière de la zone contiguë, en habilitant les Etats à définir une zone contiguë à leur mer territoriale, et dont l'étendue est limitée à **12 milles marins** (art. 33, §2). La largeur cumulée de la zone contiguë et de la mer territoriale peut donc atteindre 24 milles (44,4 km).

Les compétences de l'Etat côtier sur la zone contiguë (art. 33, § 1) visent la prévention et la répression des infractions (d'ordre fiscal, sanitaire, douanier ou en matière d'immigration) commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale. La notion de zone contiguë permet donc un prolongement partiel de certains droits souverains de l'Etat côtier.

### **4. Une notion juridique inédite : les eaux archipélagiques**

La reconnaissance d'un régime spécifique pour les eaux situées à l'intérieur d'un Etat archipel était destinée à compenser les conséquences de la dispersion et de la faible superficie du territoire terrestre de ces Etats, ainsi que les difficultés résultant, en terme de sécurité, de leur configuration.

**Catégorie juridique spécifique**, les eaux archipélagiques relèvent d'un **régime de souveraineté tempérée de l'Etat archipel**. Si la souveraineté de celui-ci sur les eaux, le sol, le sous-sol et l'espace aérien de l'archipel est confirmée par la convention, en revanche les eaux archipélagiques ne sont pas assimilées à des eaux intérieures, et sont soumises à la **liberté de navigation** de tous les Etats. Le « **droit de passage archipélagique** » (art. 53) ne peut ainsi être suspendu, il comprend le droit de survol, et permet aux sous-marins de circuler en plongée et non en surface. Par ailleurs, l'article 51 préserve les

droits des Etats voisins en prescrivant aux Etats archipels de négocier des accords bilatéraux respectant les droits de pêche.

## 5. Le cas des détroits servant à la navigation internationale : la liberté de navigation réaffirmée

- Mentionnons d'emblée que le régime juridique des détroits servant à la navigation internationale, tel qu'il est déterminé par la convention de 1982, ne concerne pas les détroits où le passage est réglementé par des conventions internationales en vigueur [traité de Montreux (20 juillet 1936) sur les détroits de la mer Noire, traité de Copenhague (1857) sur les détroits danois, accord du 24 février 1977 sur le détroit de Malacca, traité de Sydney (18 décembre 1878) sur le détroit de Torres...].

- La convention de 1982 établit une distinction entre le statut des détroits faisant communiquer deux espaces maritimes ouverts à la navigation, et le statut des autres détroits, où la liberté de circulation est définie de manière plus restrictive.

Dans le premier cas, c'est le **droit de passage en transit**, élaboré de manière originale par la convention de 1982, qui s'impose (art. 38, § 2 de la convention). Celui-ci comprend la liberté de survol, la possibilité pour les sous-marins de circuler en plongée, et l'interdiction pour les Etats côtiers de suspendre ces facultés. On remarquera la similitude entre ce régime juridique et celui des eaux archipelagiques (voir supra, 4).

Quant aux détroits ne mettant pas en communication deux espaces de libre navigation, ils sont régis par le principe du **droit de passage inoffensif** défini à l'égard de la mer territoriale (voir supra, 2).

- Les **compétences des Etats riverains** sur les détroits concernent notamment l'adoption de mesures restrictives en matière de pêche, de prévention de la pollution, et de régulation du trafic maritime si la sécurité des navires l'exige.

- Par ailleurs, en dépit de la reconnaissance du droit de passage, le régime juridique des eaux, du sol, du sous-sol et de l'espace aérien des détroits relève des mêmes règles que la mer territoriale (voir supra, 2), dans la mesure où la largeur du détroit ne dépasse pas les limites imparties à celle-ci par la convention.

## 6. La zone économique exclusive, catégorie juridique nouvelle au statut original

L'origine de la notion de zone économique exclusive réside dans la volonté de certains Etats côtiers, exprimée après la deuxième guerre mondiale, de **réserver à leurs nationaux l'exploitation des ressources de la pêche** dans un espace maritime pouvant s'étendre jusqu'à 200 milles (370 km) de leurs côtes.

L'idée de zone économique exclusive, fondée sur la reconnaissance de droits considérables pour l'Etat côtier sur les ressources du milieu marin, l'a emporté au début des années 1970 sur la notion de « mer matrimoniale » destinée à compenser, au profit des pays défavorisés, l'inégalité des Etats devant l'accès aux ressources de la mer. La reconnaissance de la notion de zone économique exclusive a été acquise en dépit des **réticences initiales des pays industrialisés** (et des pays de l'Est), soucieux d'éviter une extension des mers territoriales qui leur aurait été préjudiciable si elle s'était accompagnée de restrictions à la liberté de navigation.

Le statut juridique de la zone économique exclusive porte donc la marque d'un **compromis entre le respect de la liberté de navigation et les droits souverains de l'Etat riverain** sur les ressources de cet espace maritime.

- C'est ainsi que la convention de Montego Bay (art. 58) assimile la liberté de navigation, de survol, de poser des câbles et des pipe-lines sous-marins dans la zone économique exclusive à l'exercice de ces droits et libertés dans la haute mer, sous réserve du respect des lois et règlements de l'Etat riverain.

- L'article 56 de la convention reconnaît des **droits souverains à l'Etat côtier en matière d'exploitation, d'exploration et de gestion des ressources** (biologiques ou non biologiques) des eaux de la zone économique ainsi que des fonds marins et du sous-sol. L'exercice de ces droits ne doit toutefois pas conduire à confondre la zone économique exclusive avec une zone de souveraineté.

- C'est dans le domaine de la **pêche** que l'incidence du concept de zone économique exclusive est la plus considérable, puisqu'elle autorise l'Etat côtier à fixer le volume des prises autorisées dans la zone (afin d'éviter la surexploitation des ressources biologiques) et à réglementer la pêche, en prenant notamment les mesures appropriées de conservation des espèces.

Tenant compte néanmoins de la nécessité de favoriser l'accès aux ressources halieutiques des « Etats géographiquement désavantagés », la convention de 1982 invite les Etats côtiers dont la capacité d'exploitation est inférieure au volume autorisé de prises à conclure des accords avec d'autres

Etats en vue de l'exploitation du reliquat. Ces accords prévoient l'attribution de quotas aux Etats, délimitent les périodes de pêche, définissent la taille et l'âge des poissons susceptibles d'être capturés, et déterminent les types de navires autorisés à pêcher. En d'autres termes, **l'accès des autres Etats aux ressources d'une zone économique exclusive est strictement encadré par l'Etat riverain.**

- Par ailleurs, la convention de Montego Bay prévoit des stipulations particulières en ce qui concerne cinq types d'**espèces situées dans plusieurs zones économiques** ou dans des **espaces maritimes relevant de souverainetés différentes**, et dont la conservation et l'exploitation impliquent la mise en place d'une **coopération internationale**. Il s'agit des grands migrateurs, des poissons anadromes (qui remontent les cours d'eau pour se reproduire, comme le saumon) et catadromes (qui se reproduisent en mer, comme les anguilles), des stocks dits « chevauchants » et des mammifères marins. Les articles 66 et 67 reconnaissent ainsi la priorité de compétence à l'Etat dans les eaux duquel se reproduisent les espèces anadromes et, s'agissant des espèces catadromes, à celui dans les eaux duquel elles passent la plus grande part de leur existence. En revanche, l'Etat côtier ne dispose pas de compétence particulière à l'égard de la conservation et de l'exploitation des migrateurs et des stocks chevauchants.

- Enfin, la convention de Montego Bay évoque la « **juridiction** » (c'est-à-dire la **compétence**) de l'Etat côtier sur sa zone économique exclusive. Cette « juridiction » l'autorise à prendre les mesures nécessaires à la protection de l'environnement, à mettre en place des îles artificielles, installations et ouvrages dans sa zone économique, et à entreprendre des travaux de recherche scientifique (art. 246). Au consentement de l'Etat riverain est subordonnée la conduite, pour les Etats tiers, de tels travaux de recherche.

- Notons que la mise en place de zones économiques exclusives est **facultative**, et que les Etats riverains peuvent se borner à l'exercice des **droits de pêche**. C'est ainsi qu'une vingtaine de **zones de pêche** ont été créées à ce jour, mais la convention de Montego Bay ne prévoyant pas le statut de ce type d'espace maritime, on peut s'interroger sur la transposabilité, aux zones de pêche, des règles prévues en matière de pêche dans les zones économiques exclusives par la convention de Montego Bay.

## **7. Le plateau continental : la consécration juridique d'une notion géographique**

- Le terme de plateau continental renvoie à la plate-forme bordant les continents sous la mer, et s'interrompant là où la profondeur de l'eau atteint 200 mètres en moyenne. De largeur très inégale selon les côtes (plusieurs centaines de kilomètres de large en Guyane, absence totale sur la côte des

Alpes-Maritimes et sur les côtes andines), le plateau continental contient **d'importantes richesses naturelles** (éponges, mollusques, huîtres, charbon, pétrole, fer, étain...).

- La consécration juridique de la notion de plateau continental remonte à la conférence de Genève de 1958, au cours de laquelle est affirmée la juridiction exclusive de l'Etat riverain sur son plateau continental. Le principe est que l'Etat côtier peut s'approprier les richesses du plateau continental bordant son territoire, à condition de **respecter la liberté de navigation**.

Rappelons, par ailleurs, que le droit de l'Etat riverain sur son plateau continental a été rattaché à la souveraineté exercée sur le « territoire dont le plateau continental est le prolongement naturel sous la mer » par le célèbre arrêt de la Cour internationale de Justice relatif au plateau continental de la mer du Nord (20 février 1969).

- La convention de Montego Bay a confirmé la **reconnaissance juridique** du plateau continental. Celui-ci comprend, selon l'article 76 de la convention, « les fonds marins et leurs sous-sol au-delà de la mer territoriale sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale. La marge continentale est le prolongement immergé de la masse terrestre de l'Etat côtier ; elle est constituée par les fonds marins correspondant au plateau, talus, et au glacis ainsi que leur sous-sol. Elle ne comprend ni les grands fonds des océans (...) ni leur sous-sol ».

Tout Etat peut, quelle que soit la morphologie du lit de la mer et de son sous-sol, déclarer un plateau continental de 200 milles marins, la limite maximale étant fixée à **350 milles marins**. L'article 76 précise les **modalités de déclaration unilatérale**, par chaque Etat côtier concerné, des limites de son plateau continental, en renvoyant à l'intervention d'une **Commission des limites du plateau continental**. Organe international spécifique, cette commission comprend 21 experts en géologie, géophysique et hydrographie élus par les Etats parties. Elle examine les déclarations des Etats dont le plateau s'étend au-delà d'une limite de 200 milles marins, et émet des avis scientifiques et techniques motivés par la configuration générale des côtes, la structure physique et géologique du plateau, les ressources naturelles de celui-ci...

- La convention de 1982 confère aux Etats riverains des **droits souverains exclusifs** sur leur plateau continental en matière d'exploration et d'exploitation (art. 77). Leurs **compétences douanière et fiscale** sont reconnues pour l'exercice de ces droits souverains. L'Etat côtier a également le droit exclusif de construire des îles artificielles, installations et autres ouvrages. Les eaux surjacentes et l'espace aérien situé au-dessus du plateau

sont toutefois soumis à la liberté de navigation et de survol (art. 78). De plus, tous les Etats ont le droit de poser des câbles et des pipe-lines sous-marins (la pose de ces derniers est néanmoins subordonnée à l'agrément de l'Etat riverain) sur le plateau continental, sous réserve des interventions éventuelles de l'Etat côtier en matière de prévention de la pollution. Les règles relatives à la recherche scientifique sont identiques à celles définies dans la zone économique exclusive.

## **8. Le régime des îles**

L'article 121 de la convention de 1982, qui fixe le régime des îles, renvoie, pour la délimitation de la mer territoriale, de la zone contiguë, de la zone économique exclusive et du plateau continental, aux critères précédemment évoqués à l'égard des autres territoires terrestres.

La convention de Montego Bay exclut, par ailleurs, que les rochers « qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre » aient ni zone économique exclusive, ni plateau continental.

\*

\* \*

La convention de Montego Bay consacre donc un accroissement important de l'emprise des Etats riverains sur les espaces marins, dont témoigne, entre autres exemples, la création du concept de zone économique exclusive.

### ***B. ZONES INSUSCEPTIBLES D'APPROPRIATION ETATIQUE : HAUTE MER ET « ZONE »***

L'article 86 de la convention de Montego Bay définit la **haute mer** comme l'espace marin n'étant compris ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un Etat, ni dans les eaux archipélagiques d'un Etat archipel.

La « **zone** » est constituée des fonds marins situés au-delà des juridictions nationales. Leur statut est distinct de celui de la haute mer. Proclamés « patrimoine commun de l'humanité », leur exploitation était, dans le texte d'origine de la partie XI de la convention, censée relever d'une organisation internationale spécifique, l'Autorité internationale des fonds marins. Les compétences de celle-ci n'ont toutefois jamais été reconnues par les Etats industrialisés, ainsi que votre rapporteur le mentionnait en avant-propos : c'est pourquoi l'intervention de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à

l'application de la partie XI, soumis au Parlement français simultanément à la convention elle-même, permet de lever une ambiguïté liée au statut controversé des fonds marins.

## 1. La haute mer

Jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle, la haute mer fut considérée comme un objet de souveraineté des Etats riverains, avant que le principe de liberté des mers ne l'emporte, sous l'influence notamment des ambitions impérialistes européennes et des nécessités commerciales. Présenté dès le début du XVII<sup>e</sup> siècle par le juriste hollandais Grotius comme une conséquence de la liberté du commerce et des échanges, le principe de liberté des mers fut acquis au XVIII<sup>e</sup> siècle, et persista depuis à l'emporter sur les ambitions croissantes des Etats côtiers.

La convention de Montego Bay pose la règle générale de la **liberté de la haute mer** (de circulation, de survol, de pêche, de recherche scientifique ...), tout en prévoyant l'exercice de **pouvoirs de police** destinés à assurer la sécurité de celle-ci.

### *a) Les libertés de la haute mer*

Selon l'article 89 de la convention de 1982, « aucun Etat ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté » : la haute mer est donc ouverte à tous les Etats. L'article 87 de la convention de Montego Bay se réfère, de manière plus précise, aux libertés :

- de navigation, (voir infra, II A-4-a),
- de survol,
- de pêche,
- de poser des câbles et des pipelines sous-marins,
- de construire des îles artificielles,
- de recherche scientifique.

### *b) Les pouvoirs de police en haute mer*

L'exercice des libertés reconnues à tous les Etats en haute mer est susceptible de conduire à des infractions et à des conflits interétatiques. A cet égard, la convention organise des **règles de discipline collective** concernant l'utilisation de la haute mer.



(1) Un principe général : la compétence de l'Etat du pavillon

Règle traditionnelle, liée à l'assimilation du navire au territoire de l'Etat d'immatriculation, la compétence de l'Etat du pavillon soumet les navires se trouvant en haute mer à l'autorité de l'Etat dont il bat le pavillon. Celui-ci est donc seul compétent pour sanctionner d'éventuelles infractions. Il peut seul recourir à la contrainte pour faire respecter par le navire le droit international et sa propre législation.

La portée de ce principe n'est toutefois absolue que pour les **navires d'Etat affectés à un service public non commercial** et, notamment, pour les **navires de guerre**, qui relèvent, quelles que soient les circonstances, de la compétence de l'Etat d'origine.

En revanche, en ce qui concerne les **navires marchands**, la compétence de l'Etat du pavillon peut être concurrencée par celle d'autres Etats dans certaines hypothèses :

- piraterie (art. 100-107) (voir ci-après, (3) (b) ),
- transport d'esclaves (art. 99) (voir ci-après, (3) (d) ),
- émissions non autorisées diffusées depuis la haute mer (art. 109).

Dans ces différents cas, l'article 110 régit le **droit de visite** susceptible d'être exercé en haute mer par des navires ou aéronefs d'Etat spécialement investis de pouvoirs de police à l'encontre de navires ne battant pas leur pavillon. Le navire arraisonné peut ainsi faire l'objet d'une « vérification des titres autorisant le port du pavillon ». A cet effet, une embarcation peut être dépêchée auprès du navire soupçonné par le navire exerçant son droit de visite.

Par ailleurs, l'article 111 définit le **droit de poursuite** d'un navire étranger ayant commis une infraction contre les lois et règlements de l'Etat côtier. La poursuite doit être précédée d'une semonce. Elle doit commencer quand le navire contrevenant se trouve dans les eaux intérieures, dans les eaux archipélagiques, dans la mer territoriale ou dans la mer contiguë de l'Etat poursuivant, et doit cesser quand le navire poursuivi entre dans la mer territoriale d'un autre Etat. Elle ne peut être exercée que par des navires de guerre ou des aéronefs militaires, ou d'autres navires et aéronefs affectés à un service public. La poursuite doit être proportionnée au délit présumé.

(2) Des pouvoirs de police diversifiés

Les pouvoirs de police en haute mer résultent d'une longue tradition. Notons, du plus anodin au plus contraignant, la gradation des interventions

susceptibles d'être opposées aux infractions commises en haute mer par les navires marchands :

- la reconnaissance (droit d'approche, qui consiste à s'assurer de l'identité et de la nationalité d'un navire privé par le moyen de son aspect extérieur),

- la visite qui comprend l'enquête de pavillon (en dépêchant une embarcation, sous le commandement d'un officier, auprès du navire suspect afin de vérifier les documents de bord : art. 110-2 de la convention), et la vérification de la cargaison,

- la troisième mesure consiste en le **déroutement** (c'est-à-dire l'injonction faite par une autorité compétente à un navire privé de se rendre dans le port le plus proche de l'Etat dont elle est le représentant).

(3) Le maintien de l'ordre en haute mer

La convention de Montego Bay prévoit l'exercice des pouvoirs de police reconnus aux Etats en vue d'assurer :

- . la lutte contre la pollution,
- . la sécurité de la navigation (qui comprend la lutte contre la piraterie),
- . la protection des ressources de la mer (c'est-à-dire la police de la pêche),
- . la lutte contre la traite des esclaves,
- . et la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants.

(a) Lutte contre la pollution

La convention de Montego Bay traduit une prise de conscience de la gravité du problème de la protection de l'environnement marin, même si celui-ci est abordé dans un esprit de **compromis entre les nécessités du développement économique et la lutte contre la pollution**. Quoiqu'il en soit la partie XII de la convention de Montego Bay (« Protection et préservation du milieu marin ») est devenue un **texte fondamental du Droit international de l'environnement**.

La convention de 1982 a invité les Etats à adopter des mesures internes organisant et contrôlant les activités polluantes conduites sous leur responsabilité. De manière générale, l'article 122 fait l'obligation aux Etats de protéger et de préserver le milieu marin, et de coopérer aux plans mondial et régional en vue de l'échange d'informations ou de la mise en oeuvre de

programmes de recherche et d'assistance technique, dans le domaine de la protection de l'environnement, au profit de pays en développement.

La convention distingue les différentes formes de pollution possibles : d'origine tellurique (due à des activités menées à terre : article 207), atmosphérique (article 212), par immersion (article 210), liée à des activités relatives aux fonds marins (articles 208-209), ou à la navigation maritime (article 211). Outre le principe général de responsabilité de **l'Etat du pavillon**, la convention de Montego Bay fait intervenir deux catégories d'Etats : **l'Etat côtier** et **l'Etat du port**.

La convention de Montego Bay investit l'Etat côtier de responsabilités particulières en matière de pollution tellurique ainsi que, dans une certaine mesure, en matière de pollution atmosphérique. En ce qui concerne la lutte contre la pollution par les navires, l'article 220 étend les pouvoirs de l'Etat côtier contre le navire pollueur dans les zones relevant de sa juridiction : l'Etat côtier peut ainsi demander des renseignements au navire soupçonné d'infraction, voire ordonner l'immobilisation de ce navire.

Toutefois, afin de préserver la liberté de navigation contre d'éventuelles interventions abusives des Etats côtiers en matière de lutte contre la pollution par les navires, la convention de Montego Bay fait de l'Organisation maritime internationale le juge du caractère approprié des normes adoptées par les Etats côtiers en vue de prévenir, réduire et maîtriser la pollution.

L'intervention de l'Etat du port à l'égard de la protection de l'environnement marin constitue une innovation de la convention de Montego Bay. L'article 218 investit l'Etat du port de pouvoirs de police et d'action judiciaire en cas de rejet polluant, et lui permet de participer, à la demande de tout Etat, à la lutte internationale contre la pollution par les navires.

(b) Sécurité de la navigation

La liberté de navigation en haute mer dépend de conditions de sécurité adéquates, qui impliquent essentiellement le respect des règles de navigabilité et la lutte contre la piraterie.

• **Respect des règles internationales de navigabilité**

L'article 94-4 de la convention de 1982 prescrit des règles minimales en matière de navigabilité (inspections régulières du navire et du matériel de bord, contrôle de la qualification des équipages, respect des règles internationales relatives à la prévention de la pollution, à la sauvegarde de la vie humaine en mer et au maintien des services de radiocommunication).

Les principes posés par la convention de Montego Bay sont complétés par de nombreuses pratiques internationales, auxquelles fait référence l'article 94 précité.

- **Lutte contre la piraterie**

La convention de 1982 consacre huit articles (100 à 107) à la répression de la piraterie, définie par « tout acte de violence ou de détention ou toute déprédation, commis par l'équipage ou les passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, et dirigé contre un autre navire ou aéronef ou contre des personnes ou des biens à bord », à condition que le navire ou aéronef se trouve en haute mer ou dans tout lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat, et que les pirates agissent à des fins privées (la rédaction de l'article 101 exclut donc les actes à mobile politique).

L'importance accordée à la piraterie par la convention de Montego Bay n'étonnera pas si l'on considère que « la piraterie est un phénomène récurrent, qui n'est tenu en échec dans certaines régions déshéritées que par des actions régulières de police internationale »<sup>1</sup>, et dont les exactions commises à l'encontre des boat people fuyant le Vietnam ont constitué un tragique exemple.

Rappelons que la convention de 1982 pose, en matière de lutte contre la piraterie, le principe de la compétence de **tous les Etats**, par exception à la règle de l'Etat du pavillon. Tous les Etats ont donc le droit de contrôler, visiter, arraisonner les navires suspects et de capturer les coupables.

- (c) Protection des ressources biologiques de la haute mer

- L'article 116 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, relatif au **droit de pêche**, autorise tout Etat à pêcher en haute mer, sous réserve des droits reconnus aux Etats côtiers par les articles 63 à 67 (stocks chevauchants, grands migrateurs, mammifères marins, espèces anadromes et catadromes : voir supra, A, 6).

- L'article 117 prescrit à tous les Etats l'adoption des mesures nécessaires à la conservation des ressources biologiques de la haute mer, notamment en fixant les volumes admissibles des captures, comme le prévoit l'article 119. L'article 118 invite les Etats à coopérer en vue de la conservation et de la gestion des ressources biologiques de la haute mer.

- **Signe du souci de compromis** qui caractérise la convention de 1982, l'article 119-3 exclut que les mesures de conservation conduisent à la « discrimination de droit ou de fait (...) d'aucun pêcheur, quel que soit l'Etat dont il est ressortissant ».

---

<sup>1</sup> *Nguyen Quoc Dinh, op. cit.*

• Les **nombreuses infractions susceptibles d'être commises en matière de pêche** expliquent la fréquence du recours aux pouvoirs de police dans ce domaine très réglementé. Citons notamment les fréquents affrontements entre bâtiments français et espagnols dans le cadre de la « guerre de l'anchois » et de la « guerre du thon ».

(d) Lutte contre la traite des esclaves

**L'interdiction du transport des esclaves par mer** a été confirmée par l'article 25 de l'Acte anti-esclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890.

L'article 99 de la convention de Montego Bay prescrit à tout Etat de prendre les « mesures efficaces pour prévenir et réprimer le transport d'esclaves par les navires autorisés à battre son pavillon et pour prévenir l'usurpation de son pavillon à cette fin. Tout esclave qui se réfugie sur un navire, quel que soit son pavillon, est libre ipso facto ».

L'article 110 de la convention de Montego Bay autorise les navires ou aéronefs militaires (ou habilités à cette fin) de **tout Etat** (autre **exception à la règle de l'Etat du pavillon**) à arraisonner et visiter tout navire suspect de se livrer à la traite. Néanmoins, l'Etat du pavillon est seul compétent pour juger les coupables et réprimer l'infraction. L'exception à la règle de l'Etat du pavillon est donc moins complète que dans le cas de la piraterie.

(e) Lutte contre le trafic de stupéfiants

Les stipulations relatives à la **lutte contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes** préservent la **compétence exclusive de l'Etat du pavillon**, même si, par ailleurs, l'article 108 de la convention de Montego Bay invite les Etats à coopérer à la répression de ce trafic. Le trafic illicite de stupéfiants ne figure pas sur la liste des actes autorisant la visite d'un navire par un Etat autre que celui dont il bat pavillon, telle qu'elle résulte de l'article 110-1. Par ailleurs, la convention de Vienne de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants reconnaît aux navires publics des Etats autres que celui du pavillon le droit d'arraisonnement, de visite et de contrôle après **autorisation de l'Etat d'immatriculation**, ce qui sanctionne une évolution par rapport à la convention de Montego Bay.

## 2. Les fonds marins

La partie XI de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer traite la question des fonds marins et de leur sous-sol au-delà de la limite des juridictions nationales (la « zone internationale des fonds marins »). L'objet de l'accord du 28 juillet 1994, soumis au Parlement simultanément à la convention de Montego Bay, vise précisément à modifier le régime des grands

fonds marins, de manière à assurer la ratification de la convention de 1982 par les Etats industrialisés.

*a) La partie XI de la convention de Montego Bay : la « zone »*

La partie XI de la convention de 1982 tire les conséquences, sur le régime juridique des grands fonds marins et de leurs ressources, du concept de « **patrimoine commun de l'humanité** » défendu, depuis la fin des années 1960, dans le cadre de l'ONU, par les pays en développement, et consacré dès 1970 par la Résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

La notion de « patrimoine commun de l'humanité » visait à répartir équitablement les bénéfices susceptibles de résulter des **richesses potentielles des fonds marins**. En effet, les concrétions métalliques ou « **nodules** » dont sont tapissés les grands fonds océaniques contiennent des minerais (manganèse, nickel, cuivre, cobalt ...) et des traces d'hydrocarbure qui ont suscité, quand leur exploitation a pu être techniquement envisagée, des convoitises concurrentes.

Votre rapporteur évoquera ci-après l'étendue de la zone, les conséquences de la notion de patrimoine commun de l'humanité, ainsi que les mécanismes institutionnels et les règles d'exploitation prévues par la partie XI de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

(1) Etendue de la « zone »

La convention de Montego Bay définit des régimes juridiques distincts pour les fonds marins et leur sous-sol (la zone) d'une part, et les eaux surjacentes (la haute mer) d'autre part. Notons, sur ce point, que **les limites de la zone et de la haute mer ne coïncident pas**. En effet, la haute mer commence où s'arrêtent les zones économiques exclusives, alors que la zone est bornée par les limites extérieures des plateaux continentaux.

(2) La zone, patrimoine commun de l'humanité

L'article 136 de la convention de Montego Bay stipule que « la zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité », ce qui implique la non appropriation par les Etats de cette partie de l'espace marin, l'utilisation pacifique de celui-ci et l'exploitation de ses ressources dans l'intérêt de l'humanité.

- **non-appropriation** : l'article 137-1 exclut que les Etats revendiquent ou exercent leur souveraineté sur une partie quelconque de la zone ou de ses ressources, et qu'aucune personne physique ou morale ne

s'approprier une partie quelconque de la zone ou de ses ressources. La non-appropriation vise donc tant la souveraineté que la propriété.

- **utilisation pacifique** : l'article 141 pose le principe de l'utilisation de la zone à des fins exclusivement pacifiques, tant pour les Etats côtiers que pour les Etats sans littoral, en se référant à la Charte des Nations Unies.

- **exploitation dans l'intérêt de l'humanité** : l'article 140-1 stipule que « les activités menées dans la zone le sont (...) dans l'intérêt de l'humanité tout entière, indépendamment de la situation géographique des Etats, qu'il s'agisse d'Etats côtiers ou sans littoral, et compte tenu particulièrement des intérêts et besoins des Etats en développement ». En conséquence de la notion de patrimoine commun de l'humanité, la convention de 1982 vise une **répartition équitable des avantages susceptibles de résulter de l'exploitation de la zone**.

Les Etats doivent donc s'assurer du respect de ce principe par leurs entreprises et leurs ressortissants, et sont, selon l'article 139 de la convention, tenus pour responsables des dommages liés au non-respect des règles.

Par ailleurs, la mention des « intérêts et besoins des Etats en développement » relève de l'idée d' « inégalité compensatrice »<sup>1</sup> qui caractérise la convention de 1982 : la redistribution des profits attendus de l'exploitation des grands fonds marins doit avantager les pays en développement, en favorisant l'accès de ceux-ci aux techniques et connaissances scientifiques des pays industrialisés (art. 144).

A la notion d'inégalité compensatrice, liée à une gestion collective et redistributrice des ressources des grands fonds marins, les pays industrialisés opposent depuis l'origine le principe de liberté des mers, tout en convenant que l'idée de patrimoine commun de l'humanité implique une exploitation équitable et rationnelle de la zone.

(3) Mécanismes institutionnels prévus par la partie XI

La gestion des ressources de la zone est confiée à une organisation internationale spécifique, **l'Autorité internationale des fonds marins** (ou Autorité), aux pouvoirs de décision relativement étendus, et qui comprend un organe opérationnel, sorte de bras séculier appelé **l'Entreprise**. Par ailleurs, le **Tribunal international du droit de la mer**, organe juridictionnel distinct, participe au règlement des différends suscités, le cas échéant, par l'exploitation des ressources de la zone.

(a) L'Autorité internationale des fonds marins

---

<sup>1</sup> *Nguyen Quoc Dinh, op. cit.*

L'Autorité, conçue pour l'essentiel comme une organisation internationale classique, dont tous les Etats parties à la convention de Montego Bay sont membres, est constituée de trois organes principaux : une Assemblée plénière, un Conseil et un Secrétariat.

Le Conseil, qui joue le rôle d'organe exécutif, surveille et coordonne l'application de la partie XI de la convention. Il élabore et soumet à l'Assemblée le budget annuel de l'Autorité, donne des directives à l'Entreprise, et recommande à l'Assemblée les règles relatives aux activités conduites dans la zone.

(b) L'Entreprise

L'Assemblée élit les quinze membres du Conseil d'administration de l'Entreprise. Celle-ci conduit ses activités en fonction d'un plan de travail approuvé par le Conseil. Elle dispose, sur le territoire des Etats-membres, des privilèges et immunités stipulés par l'article 13 de l'annexe IV à la convention. Les membres de son personnel ont la qualité de fonctionnaires internationaux. En dépit du contrôle exercé par l'Assemblée et le Conseil sur ses activités, l'Entreprise est dotée d'une certaine autonomie et possède la capacité juridique nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

(c) Le Tribunal international du droit de la mer

Créée par la convention de Montego Bay (partie XV et annexe VI), cette juridiction nouvelle comprend 21 membres désignés sur des critères géographiques. Elle peut intervenir dans tout contentieux lié à l'interprétation ou à l'application de la convention de 1982, et de tout autre accord « se rapportant aux buts de cette convention ».

La Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international de la mer est chargée du règlement des différends portant sur des activités menées dans la zone. En effet, la complexité des règles d'exploitation fixées par l'annexe III à la convention de 1982 (voir infra, (4)) nécessitait la mise en place d'un contrôle juridictionnel adapté, de même que la subtilité des équilibres établis par la convention de Montego Bay entre pays développés et pays en développement au nom de l'intérêt de l'humanité. Instituée par l'annexe VI à la convention de 1982, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins est composée de 11 membres choisis par le Tribunal international du droit de la mer.

(4) Modalités de prospection, d'exploration et d'exploitation des ressources de la zone (annexe III de la convention)

Au cours de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, les pays en développement ont souhaité éviter que les bénéfices susceptibles



d'être tirés des fonds marins soient confisqués par les Etats développés ou par des sociétés privées, et ont voulu se prémunir contre le risque de production de minerais concurrents des matières premières terrestres leur assurant l'essentiel de leurs revenus.

C'est pourquoi l'Entreprise devait être, dans cet esprit, dotée d'avantages substantiels par rapport aux entreprises privées susceptibles d'exploiter les fonds marins. De même convenait-il de conférer à l'Autorité les moyens de gérer la production de façon à maintenir les avantages des producteurs terrestres.

Les stipulations de la convention de Montego Bay relatives à l'exploitation des ressources des fonds marins abordent la question de la désignation de l'exploitant et des bénéficiaires de l'exploitation, le problème de la préservation des intérêts des producteurs terrestres de minéraux extraits de la zone, pour la plupart des pays en développement, ainsi que la mise en place de mécanismes provisoires d'exploitation de la zone.

- **désignation de l'exploitant** : les activités d'exploitation peuvent être conduites dans la zone par l'Entreprise et, en association avec l'Autorité, par les Etats parties, des entreprises d'Etat ou des personnes physiques ou morales contrôlées par des Etats parties. Les « plans de travail », qui déterminent les modalités d'exploitation des ressources de la zone, sont approuvés et contrôlés par l'Autorité. A cet égard, l'annexe III à la convention comporte une clause anti-monopole, afin d'éviter qu'un exploitant se trouve en position dominante. Les plans de travail établissent un système parallèle d'exploitation, partagé entre le cocontractant et l'Entreprise, et permettant à celle-ci de mener des activités d'exploitation et d'exploration et de bénéficier de transferts de techniques. En effet, toute demande d'exploration ou d'exploitation qui n'est pas présentée par l'Entreprise prévoit deux secteurs de valeur commerciale égale. L'un d'eux est réservé à l'Autorité, qui peut y mener ses activités soit par l'intermédiaire de l'Entreprise, soit au titre d'entreprises conjointes associant l'Entreprise et l'Etat ou la personne intéressée.

Tout plan de travail approuvé confère à son titulaire des droits exclusifs d'exploration ou d'exploitation des ressources précisées par le plan de travail. Cette approbation prend la forme d'un contrat conclu entre l'Autorité et les demandeurs.

Par ailleurs, l'annexe IV prévoit les **moyens financiers** permettant à l'Entreprise de conduire ces activités (emprunts, versements de l'Autorité, contributions volontaires, revenus tirés de l'exploitation). Ceux-ci résultent, selon l'article 13 de l'annexe III, des **versements des exploitants** : droits d'études de 500 000, puis un million de dollars, redevances sur la production (de 5 à 10 %), le cas échéant complétés par des taxes sur les recettes (de 35 à 70 %). Notons que les réticences inspirées aux pays industrialisés par la

rédaction initiale de la Partie XI étaient dues au caractère estimé excessif de ces prélèvements.

- **désignation des bénéficiaires** : les divisions durables apparues entre les participants à la IIIe Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer ont conduit à l'adoption d'une clause très imprécise, invitant l'Assemblée de l'Autorité internationale des fonds marins à déterminer les modalités du partage des avantages financiers tirés des activités menées dans la zone « en tenant particulièrement compte des intérêts et besoins des Etats en développement ».

- **prise en compte des intérêts des producteurs terrestres** : les pays producteurs de matières premières susceptibles d'être concurrencés par les ressources de la zone sont censés être protégés des « effets défavorables que pourrait avoir sur leur économie ou sur leurs recettes d'exportations la baisse du cours d'un minéral figurant parmi ceux extraits de la zone ou la réduction du volume de leurs exportations de ce minéral » (art. 150 b).

- **mise en place de mécanismes provisoires d'exploitation de la zone** : la résolution I adoptée par les Parties à la IIIe Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer prévoit la création d'une **commission préparatoire**, chargée d'élaborer des règles et recommandations relatives à la mise en place de l'Autorité internationale des fonds marins et du Tribunal international du droit de la mer. La résolution II investit la commission préparatoire de responsabilités en matière de gestion, en la chargeant de délivrer les autorisations d'exploitation aux pays réunissant les conditions pour être reconnus « **investisseurs pionniers** ». L'habilitation à effectuer des investissements peut être, selon la résolution II, délivrée aux Etats (et à leurs entreprises) ayant investi 30 millions de dollars, ainsi qu'à quatre consortiums internationaux ayant la nationalité d'Etats Parties à la convention, et remplissant la même condition relative au montant de leurs investissements.

L'avantage lié à la qualité d'investisseur pionnier (reconnue à la France dès 1987) tient à la priorité réservée à celui-ci quant à l'approbation des plans de travail et à l'octroi des autorisations de production, au moment où la convention de Montego Bay entrera en vigueur.

*b) L'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de la convention*

Les réserves exprimés par les Etats industrialisés à l'égard des modalités d'exploitation de la zone prévues par la partie XI ont nécessité l'adoption d'un **accord additionnel**, destiné à promouvoir **l'acceptation universelle de la convention de Montego Bay** en mettant fin aux imperfections du régime des fonds marins : charges financières excessives pesant sur les Etats industrialisés, mécanismes de gestion bureaucratiques et

non conformes aux principes de l'économie de marché, déséquilibre des pouvoirs de décision aux dépens des Etats industrialisés (l'Assemblée de l'Autorité internationale des fonds marins se prononce, en effet, à la majorité des deux tiers sur le principe un Etat-une voix. Au Conseil, les Etats développés ne paraissent pouvoir disposer que d'une minorité d'une douzaine de voix sur trente-six, alors même que la majorité exigée au Conseil est des trois-quarts ou des deux tiers selon les cas).

L'accord du 28 juillet 1994, adopté au terme de quatre années de négociations conduites officieusement à l'initiative du Secrétaire général de l'ONU, a été adopté par le biais d'une résolution (48/263) de la 48e Assemblée générale des Nations Unies, à laquelle il est annexé. Les 121 votes pour, 0 vote contre et 7 abstentions attestent son **caractère consensuel**.

L'accord ne modifie pas les stipulations, précédemment commentées par votre rapporteur, relatives aux modalités de règlement des différends et aux principes généraux applicables à la zone. **La zone et ses ressources demeurent, en effet, patrimoine commun de l'humanité** (ce principe est réaffirmé dans le préambule), **ne peuvent faire l'objet d'aucune revendication de souveraineté, et doivent être exploitées à des fins exclusivement pacifiques dans l'intérêt de l'humanité toute entière**.

Après avoir commenté les modifications introduites par le présent accord dans les stipulations de la convention de 1982 relatives à l'exploitation des ressources de la zone, votre rapporteur précisera les modalités particulières d'entrée en vigueur de l'accord du 28 juillet 1994.

(1) La résolution des questions en suspens

Le préambule du présent accord se réfère aux « changements politiques et économiques, y compris les orientations fondées sur l'économie de marché, qui affectent l'application de la partie XI ».

L'annexe aborde successivement chacun des points de désaccord recensés dès le début des consultations officieuses entre Parties.

(a) Coût pour les Parties et arrangements institutionnels (section 1)

De manière générale, la section 1 tire les conséquences des critiques inspirées par le coût du financement de l'Autorité et de l'Entreprise, et par le caractère excessivement dirigiste et bureaucratique du fonctionnement institutionnel de l'ensemble.

Prenant en considération que les perspectives d'exploitation des ressources de la zone ne sont encore qu'éloignées, la section 1 distingue les contrats et plans de travail relatifs à l'exploration des contrats et plans de travail relatifs à l'exploitation de la zone. Elle vise à simplifier et réduire,

jusqu'à l'approbation du premier plan de travail relatif à l'exploitation, les structures administratives de l'Autorité. Dans un **souci d'économie**, la création et le fonctionnement des organes de l'Autorité doivent tenir compte des « besoins fonctionnels » réels. Afin d'**augmenter le poids des pays industrialisés** dans l'élaboration des décisions, un droit de veto est institué au Conseil. Cette stipulation est d'autant plus importante que c'est au Conseil qu'incombe l'élaboration du régime minier de la zone.

Le **souci de l'environnement** se traduit par l'obligation de procéder à une étude de l'impact des plans de travail sur l'environnement.

Le **statut des investisseurs** préserve les intérêts des investisseurs pionniers (dont fait partie la France) : l'obtention du contrat est automatique pour les investisseurs pionniers enregistrés, qui n'ont pas à acquitter de droit supplémentaire par rapport à ceux qui ont été versés lors de l'enregistrement.

Le **budget** de l'Autorité internationale des fonds marins sera alimenté par les contributions des Etats membres (y compris des membres à titre provisoire) dès la fin de l'année suivant l'entrée en vigueur de l'accord. Avant cette échéance, les dépenses de l'Autorité seront imputées sur le budget de l'ONU, afin d'éviter des difficultés de financement imputables aux Etats tardant à achever leur procédure interne de ratification.

(b) L'Entreprise

Alors que l'évolution de l'économie mondiale consacrait le recours croissant à la désétatisation et aux mécanismes de marché, l'Entreprise a fait figure **d'entreprise publique bureaucratifiée, susceptible de fausser le jeu de la concurrence**.

Ses ressources étaient, d'après la rédaction initiale de la Partie XI, assises sur des contributions jugées exorbitantes des seuls Etats industrialisés, qui devaient transmettre à l'Entreprise la moitié des moyens consacrés à l'exploration ou l'exploitation d'un site minier, et lui fournir d'importantes garanties d'emprunt. Enfin, les multiples missions de l'Entreprise (production minière, recherche-développement, transport et commercialisation des métaux) ont été conçues à un moment où l'on comptait sur des perspectives d'exploitation des nodules polymétalliques qui se sont avérées largement disproportionnées, eu égard notamment au fait que la chute des cours des métaux, pendant les années 1980, a renforcé la compétitivité des ressources minérales terrestres.

L'accord du 28 juillet 1994 vise donc à modifier substantiellement les modalités de fonctionnement de l'Entreprise, en privilégiant les principes suivants :

- adapter ses activités aux perspectives offertes par le marché,

- éviter tout financement étatique,
- assurer le fonctionnement des règles de concurrence entre l'Entreprise et les autres contractants menant des activités dans la zone.

C'est ainsi que la section 1 de l'accord prévoit la **mise en place de l'Entreprise non pas lors de la mise en oeuvre de l'accord, mais quand se manifesteront des perspectives d'exploitation rentables de la zone**. Jusqu'à cette échéance, c'est le secrétariat de l'Autorité qui remplit les fonctions de l'Entreprise.

Une fois installée, celle-ci conduira des opérations d'exploitation des fonds marins dans le cadre **d'entreprises conjointes**, afin de désamorcer la méfiance que peut inspirer aujourd'hui une entreprise publique internationale.

L'accord établit des **obligations identiques pour l'Entreprise et pour les autres contractants**. C'est ainsi que l'approbation d'un plan de travail de l'Entreprise donne lieu à l'élaboration d'un contrat conclu avec l'Autorité, comme pour les autres intervenants.

(c) Mécanismes de prise de décision (section 2)

Alors que les mécanismes de prise de décision prévus par la convention de Montego Bay se fondaient sur la règle de la majorité des deux tiers, sans pondération, l'accord du 28 juillet 1994 permet la prise en compte des intérêts de chaque groupe d'Etats parties (consommateurs, investisseurs et producteurs terrestres) en reconnaissant un droit de veto à chaque catégorie de Parties au sein du Conseil, organe exécutif de l'Autorité.

En effet, les décisions du Conseil sont prises à la majorité des deux tiers, à moins qu'un rejet intervienne dans l'une des quatre chambres ainsi composées :

- Etats consommateurs ou importateurs,
- Etats investisseurs,
- Etats exportateurs,
- Etats en développement.

Le système de vote par chambre exclut donc qu'un Etat paralyse l'adoption des décisions du Conseil, tout en protégeant les intérêts des principaux groupes d'Etats.

(d) Révision des modalités d'exploitation (section 4)

L'accord du 28 juillet 1994 fait dépendre la révision de la partie XI et de ses annexes des procédures d'amendement visées par la convention de 1982, alors que la partie XI prévoit la réunion d'une conférence de réexamen 15 ans après le démarrage de la première production commerciale.

(e) Transfert des techniques (section 5)

L'article 5 de l'annexe III de la convention prescrivait à tout contractant de mettre à disposition de l'Entreprise ou des Etats en développement les techniques utilisées dans le cadre de l'exploitation des ressources de la zone. **Malaisément compatibles avec les règles du marché et avec les droits de propriété intellectuelle**, ces stipulations sont remplacées, dans le cadre de l'accord du 28 juillet 1994, par une **obligation, moins contraignante, de coopération** avec les Etats en développement.

(f) Politique de production (section 6)

Le système de limitation de production prévu par l'article 151 de la convention visait à protéger les Etats en développement producteurs terrestres des minéraux et, plus particulièrement, de nickel, contenus dans les nodules. A ce système, l'accord du 28 juillet 1994 substitue des règles inspirées du GATT, en interdisant toute discrimination entre les minéraux extraits de la zone et ceux qui proviennent d'autres sources.

Notons, s'agissant plus précisément du cobalt, qu'une seule opération d'exploitation des fonds marins est susceptible de produire plus de 20 % de la consommation mondiale actuelle.

(g) Assistance économique (section 7)

La section 7 du présent accord prévoit une **obligation d'assistance aux Etats en développement dont l'économie dépend des métaux contenus dans les nodules** (cuivre, manganèse, nickel, cobalt), et susceptibles d'être lésés par l'exploitation des grands fonds marins. **Cette obligation d'assistance se substitue au fonds de compensation créé par la convention de 1982**, dans lequel la Communauté européenne et ses Etats membres ont toujours vu un encouragement au maintien de productions non compétitives. C'est pourquoi le présent accord stipule que le fonds d'assistance économique ne sera alimenté que par les recettes propres de l'Autorité, provenant de ses éventuelles recettes d'exploitation, et non des contributions des Etats parties.

(h) Clauses financières des contrats (section 8)

L'accord du 28 juillet 1994 allège les redevances exigées des contractants sur la base de l'annexe III à la convention. En effet, les taux prévus par celle-ci sont apparus trop élevés pour des activités nouvelles et présentant des risques certains. Par ailleurs, il a semblé opportun de prévoir des régimes financiers distincts pour les activités d'exploration et d'exploitation.

C'est ainsi que le droit à payer lors de la demande d'approbation du plan de travail passe de 500 000 à 250 000 dollars pour la phase d'exploration ou d'exploitation (il reste toutefois fixé à 500 000 dollars pour les deux phases). Le droit annuel fixe d'un million de dollars, payable à compter de l'entrée en vigueur du contrat, est supprimé. Par ailleurs, l'accord renvoie à la période d'exploitation commerciale la détermination du système des versements à l'Autorité, se bornant à proposer des principes généraux : système de redevances, ou système combinant redevances et partage des bénéfices, possibilité de révision du régime financier, fondé sur l'analogie avec la pratique minière terrestre.

(i) Commission des finances (section 9)

L'accord du 28 juillet 1994 met en place un organe subsidiaire, la Commission des finances. Celle-ci est chargée d'élaborer les règles concernant les questions financières, et de faire des recommandations relatives à toute question ayant des incidences administratives et financières, recommandations dont l'Assemblée et le Conseil doivent tenir compte.

Ses quinze membres sont élus par l'Assemblée sur la base d'une répartition géographique équitable, et de la représentation des différentes catégories d'intérêts.

(2) Des modalités particulières d'entrée en vigueur

(a) La convention de 1982 et l'accord du 28 juillet 1994 constituent un instrument juridique unique

Selon l'article 2 du présent accord, les stipulations de celui-ci et de la partie XI « doivent être interprétées et appliquées ensemble comme un seul et même instrument ». Les stipulations de l'accord l'emportent en cas d'incompatibilité avec la partie XI.

Toute ratification de la convention de Montego Bay ou adhésion à celle-ci après l'adoption de l'accord complémentaire « vaut également consentement à être lié par le dit accord » (art. 4-1). De même, « un Etat ne peut établir son consentement à être lié par le présent accord s'il n'a préalablement établi ou n'établit simultanément son consentement à être lié par la convention » (art. 4-2). C'est pourquoi le présent projet de loi tend à autoriser la ratification de la convention et de l'accord.

La procédure simplifiée décrite à l'article 5 permet aux Etats ayant déjà ratifié la convention avant l'adoption de l'accord d'établir un consentement tacite. La France n'entrant pas dans cette catégorie a, conformément à l'article 4-3-b de l'accord, signé celui-ci le 29 juillet 1994, sous réserve de ratification.



(b) L'application à titre provisoire de l'accord du 28 juillet 1994

**La convention des Nations unies sur le droit de la mer est entrée en vigueur le 16 novembre 1994**, conformément à l'article 308 qui prévoit son entrée en vigueur douze mois après la date du dépôt du soixantième instrument de ratification ou d'adhésion. Notons que de nombreux Etats ayant déposé leurs instruments de ratification appartiennent au groupe des 77.

Or l'article 6 de l'accord du 28 juillet 1994 stipule l'entrée en vigueur de celui-ci « trente jours après la date à laquelle quarante Etats auront établi leur consentement à être liés ». Parmi ces quarante Etats doivent figurer au moins sept des Etats suivants : France, Inde, Japon, Russie, Belgique, Canada, Etats-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni, Etats en développement enregistrés en tant qu'investisseurs pionniers. Sur ces sept Parties, cinq doivent être des Etats développés. Cette dernière condition vise à garantir le financement satisfaisant de l'Autorité internationale des fonds marins, ainsi que l'acceptation, par les Etats développés, de la convention modifiée par l'accord de 1994.

**L'entrée en vigueur de l'accord ne pouvant intervenir qu'après celle de la convention sur le droit de la mer, il convenait de prévoir le cas où la convention non modifiée entrerait en vigueur telle quelle pour une soixantaine d'Etats, et où la convention modifiée par l'accord s'imposerait à d'autres Etats.**

C'est pourquoi l'article 7 de l'accord du 28 juillet 1994 permet la **mise en application provisoire** de celui-ci jusqu'à son entrée en vigueur officielle. Il existe de nombreux précédents d'application provisoire d'accords internationaux, parmi lesquels le GATT du 30 octobre 1947, ainsi que les accords internationaux de 1958 et 1962 sur le café, et de 1971 sur le blé.

Cette modalité particulière d'application, prévue par l'article 25 de la convention de Vienne sur les traités du 23 juin 1969, passe par trois procédures, décrites à l'article 7 : signature, notification écrite au depositaire, adoption, adhésion. Par notification écrite, la France a, le 19 octobre 1994, exprimé son consentement à l'application provisoire de l'accord à partir du 16 novembre 1994, ce qui atteste son souci de promouvoir la participation universelle à la convention sur le droit de la mer.

L'application provisoire de l'accord permet, entre autres avantages, la **participation de l'ensemble des Etats à la mise en place de l'Autorité**, ainsi que le financement de celle-ci par le budget des Nations Unies. Elle cessera quand l'accord entrera en vigueur. Si, le 16 novembre 1998, ne sont pas réunies les conditions posées par l'article 7, l'application à titre provisoire continuera indéfiniment, pour autant que 7 Etats industrialisés seulement aient ratifié l'accord.

\*

\* \*

Tels sont donc, sur un plan très descriptif, les principaux aspects de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, et des modifications apportées par l'accord du 28 juillet 1994 à un texte dont certaines stipulations étaient demeurées inappliquées.

Il importe, à ce stade de notre examen du projet de loi, d'aborder l'analyse de l'incidence de la convention de 1982 et du présent accord pour la France qui, en tant que puissance maritime et Etat côtier, disposant d'espaces marins extrêmement étendus, est directement concernée par le droit international de la mer.

\*

\* \*

## **II. LA FRANCE ET LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER**

Grande puissance maritime depuis toujours, « la France a eu la chance de se trouver au carrefour des intérêts qui ont triomphé dans la convention »<sup>1</sup>. **L'importance de son espace maritime, le deuxième du monde en superficie** (avec onze millions de km<sup>2</sup> de zone économique exclusive), confère une importance particulière aux clauses de la convention de Montego Bay, notamment aux stipulations relatives à la pêche et à l'exploitation des ressources de la zone, sans omettre l'incidence du droit de la mer sur les **activités relevant de la Défense**.

Il convient, par ailleurs, d'examiner les conséquences budgétaires, pour notre pays, de la ratification de la convention de 1982 modifiée par l'accord du 28 juillet 1994, et de relever que la France a déjà tiré les conséquences juridiques de ce texte majeur, dont de très nombreuses stipulations sont, depuis plus d'une décennie, considérées comme s'imposant à notre droit interne.

---

<sup>1</sup> « *Le nouveau droit de la mer, la France et les Départements et Territoires d'Outre-mer* », groupe de travail sur la vocation océanique de la France et les DOM-TOM (présidé par le contre-amiral Sevaistre), **Défense nationale**, janvier 1986.

**A. LES ENJEUX CONSIDERABLES, POUR LA FRANCE, DE LA CONVENTION DE 1982 SUR LE DROIT DE LA MER**

Votre rapporteur envisagera ci-après l'étendue de l'espace maritime français, ainsi que l'importance considérable du droit de la mer, pour la France, au regard de l'exploitation des ressources (halieutiques et minérales) des océans, et des activités relevant de la Défense.

**1. Le deuxième espace maritime du monde**

*a) L'Outre-mer à l'origine de l'importance de l'espace maritime français*

Ce sont les Départements et Territoire d'Outre-mer qui confèrent à la France le **deuxième espace maritime du monde** (derrière les Etats-Unis qui disposent d'une zone économique exclusive de 11,35 millions de km<sup>2</sup><sup>1</sup>). La superficie de cet espace, qui s'élève à 11,035 millions de km<sup>2</sup><sup>2</sup> (métropole et DOM-TOM, méditerranée non comprise) ne compterait que 340 290 km<sup>2</sup> si l'on ne retenait que la mer métropolitaine. La dimension maritime de la France, si l'on excluait les DOM-TOM, serait réduite au **45e rang mondial**, derrière la Corée du Sud et avant la Libye.

La carte ci-après montre l'étendue de la zone économique française, ainsi que sa grande diversité géographique.

---

<sup>1</sup> Voir note p. 34.

<sup>2</sup> Evaluation établie en 1991 par l'Organisation hydrographique mondiale (voir l'annexe au présent rapport).

*b) Des atouts insuffisamment exploités*

Si les îles d'outre-mer sont situées dans des zones réputées pour leur richesse en produits de la mer, la plupart de ces régions sont importatrices de poissons. C'est ainsi qu'en Guyane, 16 navires français auraient, en 1982, pêché 179 tonnes de crevettes, là où 84 navires américains et japonais en pêchaient 3 042 tonnes. Les Antilles françaises importeraient 5 000 tonnes de produits de la mer pour leur consommation, alors que les ressources locales devraient permettre l'autosuffisance. Dans le Pacifique, la pêche industrielle française semble absente. « Nos zones économiques, qui sont les plus vastes du monde, ne sont fréquentées que par les Japonais, les Coréens et les Taïwanais »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Groupe de travail sur la vocation océanique de la France et les DOM-TOM, op. cit. Mentionnons que la France a conclu des accords avec le Japon et la Corée pour l'accès aux zones économiques instituées autour des Territoires d'outre-mer du Pacifique (Polynésie et Nouvelle-Calédonie). L'accès des navires de ces pays à ces zones est subordonné au versement d'une redevance dont bénéficient les territoires concernés.*

## 2. La pêche française et le droit de la mer

L'entrée en vigueur de la convention ne devrait pas se traduire par des conséquences économiques importantes sur les pêches maritimes françaises.

Cette affirmation vaut néanmoins plus pour la pêche dans les zones économiques exclusives, où sont déjà effectifs une réglementation et un contrôle spécifiques, que pour la pêche en haute mer, susceptible d'être plus sévèrement encadrée à l'avenir.

### *a) L'incidence limitée de la convention de Montego Bay sur la pêche française dans les zones économiques exclusives*

Dans les zones économiques exclusives, la gestion des ressources halieutiques relève de la responsabilité des Etats côtiers, qui exercent dans ce domaine des droits souverains, sur la base de la partie V de la convention. **Or 90 % des 100 millions de tonnes de poissons pêchés dans le monde sont capturés dans les zones économiques exclusives.**

Selon les informations transmises à votre rapporteur, l'entrée en vigueur de la convention de 1982 ne devrait pas a priori s'accompagner de la création de nouvelles zones économiques exclusives. En effet, plus de 80 Etats ont déjà institué de tels espaces (ou des zones de pêche, juridiquement très comparables aux zones économiques exclusives en ce qui concerne les droits des Etats tiers).

En ce qui concerne la France, sur les quelque 590 000 tonnes capturées chaque année (soit environ 5,5 milliards de francs), la plus grande part (400 000 tonnes) est capturée dans les eaux communautaires, à l'intérieur de la limite des 200 milles. Le reliquat (200 000 tonnes) est pêché en haute mer ou dans les zones économiques exclusives de pays tiers, auxquelles les navires français peuvent accéder du fait d'accords conclus par Bruxelles. Mentionnons, à cet égard, que la CEE a conclu 26 accords de pêche, dont 15 avec des Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), 10 avec des Etats de l'hémisphère nord, et un avec l'Argentine. En échange, ces Etats ont accès aux eaux communautaires ou perçoivent une redevance. Les accords bénéficiant aux navires français sont l'accord avec l'Argentine, l'accord avec la Norvège et les accords conclus avec les Etats ACP, qui permettent l'activité de la grande pêche thonière française, (la seconde de l'Union européenne avec 170 000 tonnes de captures en 1994, dont le tiers dans les zones économiques exclusives d'Etats tiers).

Les stipulations de la convention de Montego Bay ne devraient donc pas affecter les activités de pêche française dans les zones économiques exclusives étrangères, non seulement parce que ces activités représentent une part modeste de l'ensemble des captures françaises, mais aussi parce que le

mouvement de création de zones économiques exclusives semble aujourd'hui stabilisé, sous réserve d'évolutions possibles en Méditerranée.

*b) L'incidence encore incertaine de la convention de Montego Bay sur la pêche française de haute mer*

La convention de Montego Bay se réfère au **principe général de liberté de pêche en haute mer**, sous réserve des **mesures prises par les Etats en vue de la conservation des ressources biologiques**. Des organisations intergouvernementales de pêche avaient, dès avant la signature de la convention, élaboré des mesures relatives à la gestion de la haute mer, comme la Commission pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (à laquelle la France est Partie). Ces organisations fixent chaque année des totaux admissibles de capture, ainsi que, entre autres mesures de conservation, la taille minimale des espèces capturées.

La sensibilisation de la communauté internationale au problème de la gestion des ressources halieutiques s'est également traduite par l'élaboration d'un **code de conduite pour une pêche responsable**, décidée en mai 1992 à l'initiative du Mexique, et par la réunion de la **Conférence des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs** (c'est-à-dire sur les espèces migrant entre les espaces maritimes relevant de la juridiction des Etats côtiers), fondée sur l'Agenda 21 adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) réunie à Rio en 1992. L'objet de la Conférence des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs est de préciser les conditions d'application des stipulations de la convention sur le droit de la mer à ces espèces particulières. Cette conférence a tout récemment abouti à un accord.

Les enjeux de ces négociations étaient importants, car elles s'inscrivaient dans une **stratégie de certains Etats côtiers tendant à étendre les droits souverains qu'ils exercent en matière d'exploitation et de gestion des ressources halieutiques de leur zone économique à la haute mer adjacente à cette zone**. Cette stratégie, qui suscite quelques positions contrastées au sein de l'Union européenne, s'exprime tant dans le cadre des organisations régionales de pêche (Commission pour la conservation des thons de l'Atlantique, Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-ouest) que dans le cadre des négociations tenues à l'ONU, et pourrait aboutir à la définition de droits spéciaux à leur profit.

A ces Etats (Canada, Russie, Norvège, Etats d'Amérique latine sauf le Venezuela et le Mexique) s'opposent la Chine, le Japon et l'Union européenne (dont la France), qui souhaitent faire appliquer de manière stricte le droit de la mer issu de la convention de 1982 modifiée par le présent accord.

Entre autres exemples de ces stratégies en contradiction avec le droit de la mer, mentionnons les causes du différend qui oppose l'Union européenne au Canada dans le domaine de la pêche dans l'Atlantique Nord.

En effet, l'exercice de la pêche dans l'Atlantique du nord-ouest est géré par l'Organisation des pêches de l'Atlantique du nord-ouest (OPANO), organisation intergouvernementale qui détermine chaque année des totaux admissibles de capture (TAC) en haute mer pour certaines espèces, ces TAC étant ensuite répartis entre Etats membres sous forme de quotas de pêche. En janvier 1995, l'OPANO a arrêté la répartition du TAC pour le flétan noir en attribuant 60,37 % (16 300 tonnes) au Canada, et 12,59 % (3 400 tonnes) à l'Union européenne, alors même que le flétan noir était pêché essentiellement par la flotte communautaire, et que le total autorisé de capture induisait une perte importante pour les flottes espagnole et portugaise, principalement concernées par cette décision.

L'OPANO avait fondé le quota attribué au Canada sur une évaluation des captures effectuées par ce pays en 1977-1991, à *l'intérieur de la zone économique exclusive canadienne*, ce qui revenait à admettre les droits prioritaires du Canada sur la pêche en haute mer du fait de sa zone économique exclusive. Or cette approche est contraire, semble-t-il, à l'esprit de la convention de 1982.

L'avenir de la pêche française de haute mer (120 000 tonnes par an) peut donc être infléchi, non seulement par la tendance actuelle à encadrer plus sévèrement les prises de haute mer, dans un souci général de sauvegarde de l'environnement marin, mais aussi par les ambitions, malaisément compatibles avec la convention de 1982, de certains Etats côtiers sur la haute mer.

### **3. La ratification de la convention préserve le titre minier acquis par la France en 1987**

En dépit des réticences inspirées à la France par les stipulations relatives à l'exploitation des grands fonds marins contenues dans la partie XI de la convention, notre pays, soucieux de préserver ses intérêts pour l'avenir, s'est fait enregistrer comme **investisseur pionnier**, le 17 décembre 1987.

#### *a) D'éventuelles perspectives de rentabilité à long terme*

L'intérêt attaché aux nodules polymétalliques pendant les années 1970 et au début des années 1980 tenait non seulement à la haute teneur des nodules en nickel, manganèse, cobalt et cuivre, mais aussi au fait que les prix élevés atteints par ces métaux à l'époque rendaient compétitive la recherche d'exploitation des grands fonds marins (en dépit du défi technologique que constituait l'exercice, à 4 000-5 000 mètres de profondeur).

Depuis cette époque, l'effondrement des cours des métaux considérés, joint aux difficultés budgétaires et financières des Etats et des grands groupes concernés par les recherches relatives à la zone, ont considérablement reculé les perspectives d'exploitation des nodules, alors même que celles-ci paraissaient envisageables lors de l'adoption de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer. En effet, l'exploitation des nodules ne devrait être rentable qu'au moment où les cours du manganèse, du cuivre, du nickel et du cobalt retrouveront un niveau élevé. Selon un groupe d'experts réunis sous l'égide de l'ONU en décembre 1989, cette hypothèse ne devrait être envisageable qu'à l'échéance de 15-20 ans.

En dépit de ces doutes, certains pays ont maintenu, voire augmenté, leurs efforts de recherche concernant les fonds marins. Il s'agit du Japon, investisseur pionnier depuis décembre 1987, de la Chine (enregistrée en 1991) et de la République de Corée (investisseur pionnier depuis 1994). En 1991, un consortium formé par cinq pays de l'ex bloc de l'Est (Pologne, Cuba, République tchèque, Bulgarie, Roumanie) a été enregistré sous le nom d'Interocéanmétal.

Lors de l'entrée en vigueur de la convention de Montego Bay, en novembre 1994, sept investisseurs pionniers avaient été enregistrés (la France, le Japon, la Russie, l'Inde, la Chine, la Corée et Interocéanmétal), ce qui implique que chacun d'entre eux ait consacré plus de 30 millions de dollars aux activités couvertes par la Partie XI. Les États-Unis comptent se joindre à l'effort d'exploitation et d'exploration des fonds marins dès qu'ils auront ratifié la convention.

C'est donc, en dépit du caractère non immédiatement rentable de l'exploitation des fonds marins, à un intérêt soutenu pour les perspectives offertes par ceux-ci que l'on assiste actuellement.

*b) La convention modifiée préserve les intérêts de la France, investisseur minier*

En 1987, la France a obtenu un site minier de 75 000 km<sup>2</sup> dans le Pacifique central (zone de Clarion-Clipperton), particulièrement riche en nodules, et qu'elle avait elle-même choisi. L'IFREMER a été enregistré comme investisseur pionnier.

Notre pays possède les capacités de recherche et d'exploitation industrielle exigées par l'accès aux grands fonds marins. Les investissements déjà réalisés dans ce secteur placent la France parmi les pays les plus avancés dans la connaissance des fonds marins. Les dépenses effectuées par la France dans le domaine des nodules ont été importantes : elles se sont élevées à 434,8 millions de francs courants (840,3 millions de francs constants 1994) pour la période 1971-1993. Il a néanmoins été décidé que l'IFREMER se



bornerait à une veille technologique, jusqu'à ce que les perspectives d'exploitation des nodules justifient la reprise des activités de recherche-développement et d'exploration.

Depuis 1990, les obligations incombant à la France en tant qu'investisseur pionnier ont été allégées. La convention conclue par la France avec la commission préparatoire, le 31 août 1990, dispensait la France du paiement du droit annuel d'un million de dollars à l'Autorité, dès lors que serait accomplie pour le compte de celle-ci une obligation d'exploration et de formation du futur personnel de l'Autorité. En août 1994, la Commission préparatoire de l'Autorité a décidé un nouvel allègement des obligations de la France : le droit annuel d'un million de dollars est supprimé jusqu'à l'exploitation des fonds marins, l'obligation d'explorer pour le compte de l'Autorité est suspendue.

Enfin, l'accord du 28 juillet 1994 garantit à la France un droit exclusif d'exploration pour 15 ans sur le site minier enregistré en 1987, sans qu'il soit nécessaire d'acquitter un droit supplémentaire par rapport aux formalités accomplies lors de l'enregistrement. Le certificat de conformité exigé par l'accord du 28 juillet 1994 en vue de l'obtention du contrat d'exploitation a été délivré à la France le 12 août 1994.

#### 4. Droit de la mer et Défense

L'enjeu que présente la convention des Nations Unies dans le domaine de la Défense est extrêmement important. Il concerne, d'une part, le maintien de la **liberté de circulation pour les navires de guerre**, face à une tendance à l'accroissement de l'emprise des Etats côtiers sur des espaces marins de plus en plus considérables. Il vise, d'autre part, à préserver la faculté d'utiliser les océans à des fins militaires (qu'il s'agisse des **manoeuvres** ou de la circulation de sous-marins nucléaires), alors même que la convention affecte la haute mer à des **fins pacifiques**.

##### *a) La liberté de navigation préservée*

- La convention de Montego Bay, ainsi que votre rapporteur l'a indiqué plus haut (voir ci-dessus, I) avale un **mouvement d'appropriation des océans** qui a pris deux formes :

- d'une part, **des extensions de souveraineté** (par l'élargissement de la mer territoriale de 3 à 12 milles, par la consécration de la notion de mer contiguë, par la création de la notion d'eaux archipélagiques),

- d'autre part, **un développement des compétences économiques des Etats côtiers** (essentiellement par la création du concept de zone économique

exclusive), qui témoignent d'une extension de l'emprise des Etats sur les océans.

- Or, la liberté de navigation recouvre **deux nécessités absolues** :

- d'une part, **assurer la mobilité des flottes de guerre** en évitant tout isolement des théâtres maritimes,

- d'autre part, **garantir la sécurité des approvisionnements et le libre accès aux ressources** en maintenant la **liberté des communications maritimes** : rappelons que la France dépend des transports par mer pour environ 75 % de ses importations.

- On constate que les nouvelles emprises des Etats riverains **n'ont pas profondément affecté les règles de circulation dans l'espace marin**, si l'on examine les modalités de l'exercice du droit de passage définies par la convention de 1982.

- Le **droit de passage inoffensif** dans les eaux territoriales permet à tout bâtiment de traverser ces eaux de manière continue et rapide. Le comportement des navires doit néanmoins être exempt de toute menace et de tout préjudice pour l'Etat côtier. Sont donc exclus des agissements tels que menace de la force, exercices ou manoeuvres militaires, collecte de renseignements au détriment de la défense ou de la sécurité de l'Etat riverain, lancement, appontement, débarquement de matériels militaires, de denrées ou de personnes en contravention avec la législation douanière, fiscale, sanitaire, ou relative à l'immigration. Les navires à propulsion nucléaire ou transportant des substances dangereuses doivent être munis de documents spéciaux et respecter des précautions particulières. Les sous-marins doivent naviguer en surface et arborer leur pavillon.

Le passage inoffensif est également le régime applicable à certaines eaux archipélagiques et, sous réserve de quelques adaptations, dans certains détroits ne représentant pas un point de passage obligé pour la circulation internationale.

- Le **droit de passage en transit** concerne les détroits internationaux. Il relève d'une conception plus libérale que le droit de passage inoffensif, puisqu'il permet aux navires de passer selon leur mode normal de navigation (ce qui implique, pour les sous-marins, la possibilité de passer en plongée et, pour les aéronefs, la possibilité de survol). Rappelons que l'extension de la mer territoriale à 12 milles a eu pour effet de faire passer sous souveraineté nationale 120 détroits, dont certains sont indispensables à la circulation internationale (c'est le cas en effet des détroits de Gibraltar, d'Ormuz, de Bal el Mandeb ...). Le régime du droit de passage en transit, soumis aux mêmes contraintes que le droit de passage inoffensif, permet d'éviter qu'une minorité

d'Etats aient le pouvoir de condamner l'accès aux océans dont ils ne sont pas riverains.

- Notons, enfin, que la convention sur le droit de la mer préserve la **liberté de navigation dans les zones économiques exclusives**, où les mouvements des navires étrangers n'ont pas à être limités. En effet, l'article 58 de la convention prévoit que « tous les Etats (...) jouissent (...) des libertés de navigation et de survol et de la liberté de poser des câbles et pipelines sous-marins (...) ». Cette faculté est fondamentale pour notre Marine qui n'a pas intérêt à la dérive de la notion de zone économique vers celle de « zone de sécurité élargie » de l'Etat côtier, où les mouvements des navires étrangers seraient susceptibles de contrôles.

• L'emprise accrue des Etats riverains, ainsi que la reconnaissance d'une certaine « patrimonialisation » des espaces maritimes, pourraient néanmoins faire craindre certaines **restrictions de facto à la liberté de navigation des flottes de guerre**.

C'est ainsi que, bien qu'aucune autorisation de passage ne soit exigée par la convention de 1982 des bâtiments de guerre traversant les eaux territoriales <sup>1</sup>, certains Etats exigent une notification préalable du passage des navires de guerre étrangers. Il s'agit, par exemple, du Bangladesh, de la Chine, du Vietnam et des Emirats arabes unis qui demandent des autorisations de passage pour les navires de guerre. L'Iran subordonne le passage inoffensif dans sa mer territoriale à une autorisation préalable non seulement pour les navires de guerre, mais aussi pour les navires à propulsion nucléaire ou transportant des substances dangereuses. Ces exigences sont, en ce qui concerne les navires de guerre, contraires à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer. L'Union européenne a ainsi récemment adressé des notes verbales à la Chine, aux Emirats arabes unis et à l'Iran pour faire connaître le désaccord de ses membres à l'égard de ces mesures.

#### *b) L'immunité des navires de guerre*

Si la thèse de l'exterritorialité du navire n'est plus admise, le statut d'immunité qui caractérise le navire de guerre est lié au fait que ce navire est la manifestation de l'Etat souverain au Droit international et se traduit par :

- l'**immunité de police**, qui revient à interdire tout acte d'investigation à bord d'un navire de guerre, que ce soit en haute mer ou dans les eaux et ports étrangers ;

- l'**immunité de justice**, qui consiste en l'impossibilité de citer le commandant d'un navire de guerre devant une juridiction étrangère, et de

---

<sup>1</sup> Voir « Liberté des mers et défense », M. Rémond Gouilloud, **Défense nationale**, mai 1985.

procéder à bord d'un navire de guerre à une mesure de justice telle que la saisie conservatoire,

- et par **l'immunité de législation**, qui se traduit par le fait que l'ordre juridique de l'Etat d'accueil ne peut s'appliquer au navire de guerre.

La violation des immunités d'un navire de guerre est assimilée à un acte d'agression contre l'Etat du pavillon. Or, le recours à la force dans les relations internationales, prohibé par la Charte des États-Unis, peut donner lieu à légitime défense dans le cadre de l'article 51 de celle-ci.

*c) L'affectation de la haute mer à des fins pacifiques et la question des activités militaires en mer*

La question de la compatibilité des manoeuvres et exercices militaires en mer avec le droit de la mer se pose du fait de l'**article 88 de la convention de Montego Bay, qui affecte la haute mer à des « fins pacifiques »**.

• En dépit de la formulation apparemment sans équivoque de l'article 88, d'autres stipulations de la convention de 1982 évoquent les activités militaires des navires ou aéronefs, signifiant ainsi que les activités militaires en mer ne sont pas illicites. Il s'agit, d'une part, de l'article 298-1-b, qui autorise les Parties à refuser de soumettre à un arbitrage ou à une juridiction prévue par la convention **tous différends relatifs aux activités militaires des navires ou aéronefs** : par a contrario, ces activités apparaissent donc licites.

D'autre part, l'article 301 commente la signification de l'« utilisation des mers à des fins pacifiques » : celle-ci revient à proscrire le recours à « la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, ou de toute autre manière incompatible avec les principes du droit international énoncé, dans la charte des Nations Unies ». D'après l'article 301, la notion d'utilisation pacifique des mers ne vise donc pas à interdire les manoeuvres et exercices militaires en mer, mais à interdire l'emploi de la force contre un autre Etat.

• Les **essais nucléaires français** font l'objet de contestations fondées sur leur incompatibilité avec le droit de la mer. Ces arguments <sup>1</sup> s'appuient sur :

- l'article 88 de la convention de 1982, qui affecte la haute mer à des fins pacifiques,

- l'illicéité de la création d'une zone interdite à la circulation dans un périmètre de 12 milles autour de Mururoa et de Fangataufa, estimée en contradiction avec la liberté de navigation et de survol.

---

<sup>1</sup> Voir Nguyen Quoc Dinh, *op. cit.*, p. 1070.

Au premier argument, on peut objecter que :

- une expérience n'est pas en soit un acte « non pacifique »,
- les essais nucléaires se déroulent dans les eaux intérieures françaises, c'est-à-dire dans un espace strictement soumis à la souveraineté de l'Etat côtier, et non dans la haute mer, ce qui rend inadéquate toute référence à l'article 88.

Au deuxième argument, on peut répliquer que la création d'une zone interdite est prévue par l'article 25 de la convention de 1982, qui permet à l'Etat côtier de suspendre temporairement le droit de passage inoffensif dans ses eaux territoriales (à condition de n'établir aucune discrimination entre les navires étrangers) « si cette mesure est indispensable pour assurer sa sécurité, entre autres pour lui permettre de procéder à des exercices d'armes ». La création, par la France, de la zone interdite autour de Mururoa et de Fangataufa, qui a pris la forme de l'arrêté n° 707 du 23 juin 1995 du Haut Commissaire en Polynésie, ne saurait donc être considérée comme une entrave à la liberté de navigation et de survol contraire au droit de la mer.

## ***B. DES CONSEQUENCES BUDGETAIRES RELATIVEMENT MODIQUES***

La ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer modifiée par l'accord du 28 juillet 1994 se traduit, pour notre pays, par un coût relativement peu élevé (estimé par le ministère des affaires étrangères à 650 000 dollars par an), en raison notamment du « souci d'économie » exprimé par les négociateurs de l'accord complémentaire, et inscrit dans l'annexe (section 1 - article 1) de celui-ci.

Les charges induites par la ratification de la convention de Montego Bay sont liés à la mise en place des institutions prévues par celle-ci : Commission des limites du plateau continental, Autorité internationale des fonds marins et Tribunal international du droit de la mer.

### **1. Une contribution limitée à la mise en place de la Commission des limites du plateau continental**

La Commission des limites du plateau continental (voir supra) est chargée d'émettre des avis en vue de l'établissement des limites du plateau continental, lorsque celui-ci s'étend au-delà de 200 milles marins. Cet organisme est composé de 21 experts en géophysique, hydrographie ou géologie élus pour cinq ans par les Etats et rééligibles. Les dépenses liées à l'exercice des fonctions des experts sont financées par les Etats qui ont présenté la candidature de ceux-ci. La France n'a pas encore pris la décision de

présenter une telle candidature. Par ailleurs, les dépenses imputables à la délivrance d'avis par la Commission sont à la charge des Etats ayant sollicité ces avis. La France, qui n'a pas l'intention de demander de tels avis à la Commission des limites du plateau continental, n'aurait donc à participer au fonctionnement de cette Commission que dans l'hypothèse où elle présenterait la candidature d'un expert.

## **2. L'Autorité internationale des fonds marins soumise à une volonté d'économie**

L'accord du 28 juillet 1994 prend acte du souci des Etats parties de limiter le coût budgétaire de leur participation à l'Autorité et à ses organes subsidiaires (voir supra, I-B-2-b)). C'est pourquoi l'Entreprise ne sera mise en place que lorsque commencera l'exploitation des fonds marins. De même, l'accord précité crée-t-il une commission des finances susceptible de veiller à éviter tout éventuel dérapage budgétaire.

Le budget de l'Autorité pour l'exercice 1994-1995 équivaut à celui de la Commission préparatoire de l'Autorité, soit 1,2 million de dollars. Une fois mises en place les structures de l'Autorité internationale des fonds marins, le budget annuel de celle-ci devrait représenter environ 2 millions de dollars. Jusqu'à la fin de 1995, le budget de l'ONU couvrira les dépenses d'administration de l'Autorité. Puis ces dépenses seront financées par les Etats-membres en fonction de leur quote-part au budget de l'ONU, du moins tant que l'Autorité internationale des fonds marins ne sera pas en mesure de s'autofinancer par ses recettes propres. Notons que les ressources financières de l'Autorité couvriront, lorsque commencera l'exploitation des fonds marins, non seulement les frais relatifs aux opérations de l'Entreprise sur les sites miniers, mais aussi les dépenses administratives, relayant ainsi, en théorie, les contributions des Etats-Parties.

## **3. Le Tribunal international du droit de la mer : le souci d'éviter une structure inutilement étoffée**

Sur les 21 juges qui seront élus en mai 1996, un nombre limité (5,7 ou 11, selon les hypothèses entre lesquelles il convient aujourd'hui d'arbitrer) sera établi en permanence à Hambourg, siège du futur Tribunal international du droit de la mer.

La volonté d'économie qui caractérise la mise en place des organismes internationaux prévus par la convention de 1982 s'est, en effet, traduite par la décision d'étoffer le moins possible l'encadrement administratif et les effectifs permanents du Tribunal international du droit de la mer. Dans

cet esprit, les juges non permanents seraient rémunérés selon un système d'indemnités journalières.

Il résulte des différentes hypothèses encore en examen un budget compris entre 5,2 millions de dollars (pour un minimum de 5 juges permanents) et 8 millions de dollars.

Pour un budget de 8 millions de dollars, la contribution française s'élèverait à 500 000 dollars environ.

Au total, l'entrée en vigueur de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer devrait se traduire par un coût budgétaire maximal de **650 000 dollars par an pour la France**, le budget de ces institutions étant estimé à **10 millions de dollars environ**.

### ***C. UN TEXTE DONT LA FRANCE S'EST DÉJÀ EFFORCÉE DE TIRER LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES***

La ratification par la France de la convention de Montego Bay modifiée ne nécessitera pas d'aménagements importants de notre droit interne. En effet, la France a déjà, dans une très large mesure, tiré les conséquences de la convention de 1982 en adaptant ses lois et règlements au nouveau droit de la mer, en délimitant les espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française en fonction des critères définis par la convention de Montego Bay, et en exerçant sur son espace maritime la protection autorisée par le droit international.

#### **1. La convention de Montego Bay et le droit interne**

La ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne donnera lieu qu'à des aménagements ponctuels et mineurs de la législation et de la réglementation françaises, car notre pays a déjà procédé aux modifications de son appareil législatif induites par la convention de 1982, qu'il s'agisse de la délimitation des espaces maritimes placés par le nouveau droit de la mer sous la souveraineté ou juridiction des Etats, ou du régime juridique des activités évoquées par la convention. En effet, la déclaration faite par la France lors de la signature de la convention exprimait la volonté de notre pays de conférer une certaine force juridique, dès la signature de la convention, aux stipulations autres que celles de la Partie XI. Cette déclaration visait à fonder la législation française à venir sur le droit international.

*a) Délimitation des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française*

- Avant même l'adoption de la convention de Montego Bay, en 1971, la France s'était rangée à la règle des 12 milles posée par les conventions de 1958 en adoptant une loi portant à 12 milles la limite de sa **mer territoriale** (loi du 24 décembre 1971 sur la mer territoriale). D'autre part, la loi (n° 77-485) du 11 mai 1977 modifiant la loi (n° 68-1181) du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du **plateau continental** et à l'exploitation de ses ressources naturelles avait tiré les conséquences des droits reconnus à l'Etat côtier par le droit international, et définit notamment les conditions de l'exploitation des ressources du plateau continental français par des ressortissants de la CEE.

- La loi (n° 87-1157) du 31 décembre 1987 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants et modifiant certaines dispositions du code pénal a institué (art. 9) une **zone contiguë** « comprise entre douze et vingt-quatre milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale », où « le service des douanes peut exercer les contrôles nécessaires » aux fins de lutte contre le trafic de stupéfiants. La création de la zone contiguë française répond donc **à fortiori à une vocation exclusivement douanière**, et destinée à la lutte contre le trafic des stupéfiants.

- La loi (n° 76-655) du 16 juillet 1976 relative à la **zone économique** au large des côtes du territoire de la République fixe les limites de celle-ci (jusqu'à 188 milles à partir de la limite des eaux territoriales), et dispose que la France exerce dans cet espace des « droits souverains en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes ». Les dispositions de lois et décrets antérieurs visant à interdire la pêche aux étrangers dans les eaux territoriales s'appliquent à la zone économique. Les autorités françaises exercent dans la zone économique « les compétences reconnues par le droit international en matière de protection de l'environnement marin ».

Notons que les Etats riverains de la **Méditerranée** se sont abstenus, du moins jusqu'à ce jour, d'instituer une zone économique exclusive de 200 milles, même si certains pays (Algérie, Libye, Malte, Tunisie) se sont dotés de zones de pêche aux dimensions plus réduites. En effet, la situation géopolitique de la Méditerranée est à l'origine de nombreuses tensions (entre l'Espagne et le Royaume-Uni au sujet de Gibraltar, entre Malte et la Tunisie, entre la Tunisie et l'Italie, entre la Grèce et la Turquie), que la création des zones économiques aux délimitations problématiques ne pourrait qu'aggraver. C'est pourquoi la France n'envisage pas actuellement de créer une zone économique exclusive de 200 milles en Méditerranée. Cette initiative pourrait, en effet, avoir valeur de précédent et exacerber des tensions qu'il importe de calmer.



Rappelons, par ailleurs, qu'il a fallu l'intervention d'un tribunal d'arbitrage, mis en place pour délimiter les espaces maritimes de la France et du Canada, pour que soit reconnue, par décision du 10 juin 1992, la zone économique française autour de **Saint-Pierre-et-Miquelon**. Dès lors ont repris les négociations entre les deux pays, après une période de tension due à un contentieux relatif **aux droits de pêche**. Ces négociations ont conduit, en décembre 1995, à la signature d'un accord de coopération et d'un accord de pêche.

*b) Le régime juridique des activités évoquées par la convention de 1982*

Dans les années 1980, la législation française a défini le régime juridique des activités évoquées par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer :

- **exploration et exploitation des grands fonds marins** (loi du 23 décembre 1981),
- **pêche** (loi du 22 mai 1985),
- **recherche scientifique** (loi du 11 juillet 1986),
- **exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer** (loi du 15 juillet 1994).

Dans un registre plus anecdotique, la loi (n° 89-874) du 1er décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes et modifiant la loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques **applique la création d'une zone contiguë à la notion de biens culturels maritimes** : ceux-ci appartiennent à l'Etat quand ils se trouvent dans le domaine public maritime ou au fond de la mer dans la zone contiguë et que leur propriétaire n'est pas susceptible d'être retrouvé.

Par ailleurs, la loi du 5 juillet 1983 **réprimant la pollution par les navires** adapte au droit français les engagements souscrits dans le cadre de la partie XII (protection et préservation du milieu marin) de la convention de Montego Bay. Notons que l'article 194-3 de la convention engage les Parties à prendre les « mesures tendant à limiter autant que possible (...) la pollution par les navires, en particulier les mesures visant à prévenir les accidents et à faire face aux cas d'urgence, à assurer la sécurité des opérations en mer, à prévenir les rejets, qu'ils soient intentionnels ou non, et à réglementer la conception, la construction, l'armement et l'exploitation des navires ».

Il est possible toutefois que la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer induise une modification de la loi (n° 81-1135) du 23 décembre 1981 sur l'**exploration et l'exploitation des grands**

**fonds marins**, car celle-ci a été adoptée « dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une convention internationale à laquelle la République française serait partie, fixant les règles relatives à l'exploitation des ressources minérales des fonds marins situés au-delà des limites de la juridiction nationale des Etats côtiers ». La ratification de la convention modifiée par l'accord du 28 juillet 1994 est donc susceptible d'entraîner des aménagements du régime d'autorisations d'exploration et d'exploitation de ces ressources délivrées aux personnes physiques et morales de nationalité française sur le fondement de la loi de 1981.

Pour en revenir à la loi relative à **l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer** (15 juillet 1994), dont le projet avait été renvoyé à notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées<sup>1</sup>, il s'agissait de définir les « moyens susceptibles d'être utilisés par les administrations de l'Etat, en conformité avec le droit international, pour faire respecter le droit souverain ». C'est ainsi que certaines stipulations de la convention de Montego Bay, héritées pour la plupart du droit coutumier, voient précisées leurs conséquences sur l'habilitation des agents de l'Etat français investis de pouvoirs de police en mer. Citons, entre autres exemples, l'article 2 de la loi, qui prend acte de l'immunité en haute mer des navires d'Etat utilisés à des fins non commerciales (art. 32 de la convention) en précisant que l'exercice des pouvoirs de police s'applique aux navires étrangers dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, et en haute mer, par exception à la loi du pavillon, en cas de soupçon de piraterie, de transport d'esclaves, d'émission non autorisée et de fraude au pavillon. De même, les articles 3 et 4 de la loi précisent les conditions de l'exercice de la reconnaissance et du droit de visite des navires par les commandants des bâtiments de l'Etat et les commandants de bord des aéronefs de l'Etat. De même, l'article 6 de la loi renvoie au droit international (c'est-à-dire à l'article 111 de la convention de 1982) pour déterminer les modalités de l'exercice du droit de poursuite.

Mentionnons enfin que la France envisage, ainsi que l'y autorise l'article 310 de la convention, d'assortir le dépôt de ses instruments de ratification d'une déclaration qui rappellerait l'appartenance de la France à l'Union européenne, ainsi que le transfert par la France de certaines de ses compétences à Bruxelles.

## **2. La convention de Montego Bay et la protection, par la France, de son espace maritime**

La diversité des activités qui s'exercent en mer, et les risques particuliers qu'elles font peser sur le milieu marin, ont conduit à la mise en

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 488, 1993-1994, de M. Michel d'Aillières.

place de nombreuses règles de police et autorités investies du maintien de l'ordre en mer.

*a) Les nombreuses missions de l'Etat en mer*

• L'arrêté du 30 avril 1974 portant « liste des missions en mer incombant à l'Etat et désignation de l'administration chargée de la coordination nécessaire pour chacune de ces missions » se réfère à :

- 5 missions de **défense** (opposition au débarquement d'agents, protection du trafic maritime et des intérêts nationaux en mer, lutte contre les mines ...),

- 17 missions de **police** (des pêches, des frontières, des douanes, de la santé ...),

- 3 missions de **recherche** (archéologie sous-marine ...),

- 9 missions de **sauvegarde des biens et des personnes** (évacuation sanitaire, prévention des accidents en mer ...),

- 8 missions **techniques** (météorologie, canalisations sous-marines ...).

La complexité de l'édifice administratif chargé de la conduite de ces missions apparaît clairement si l'on considère que 12 ministères environ participent à la mise en oeuvre de celles-ci (Intérieur, Défense, Santé, Transports, Industrie, Environnement, Agriculture ...). Cette complexité est néanmoins tempérée par l'intervention du préfet maritime, chargé de la coordination des administrations chargées d'intervenir en mer.

*b) L'exercice par l'Etat de sa mission de contrôle de l'espace maritime<sup>1</sup>*

Le service public de police en mer, auquel contribuent notamment la Marine nationale, la Gendarmerie et l'administration des affaires maritimes, vise essentiellement le maintien de l'ordre public en mer, la lutte contre la pollution et la police des pêches, en conformité avec les stipulations de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

• La **police des pêches** : la réglementation internationale des pêches donne lieu à de nombreuses infractions, et donc à de nombreux conflits, illustrés de manière récurrente, entre autres exemples, par les épisodes de la « guerre du thon » ou de la « guerre de l'anchois ».

---

<sup>1</sup> Voir pour plus de détail le rapport de M. Michel d'Aillières (n° 488, 1993-1994).

C'est ainsi qu'en 1993, les diverses administrations compétentes ont procédé à 5 256 reconnaissances et 30 opérations de déroutement dans le Golfe de Gascogne, dans le cadre de la « guerre de l'anchois » qui oppose pêcheurs français et espagnols.

En août 1990, la Marine nationale avait arraisonné et dérotté vers La Rochelle un thonier espagnol coupable des infractions suivantes : opposition au contrôle, pêche non autorisée, chalut non conforme, manque d'identification, non tenue du journal de bord.

En juillet 1993, deux chalutiers italiens ont été arraisonnés pour pêche illicite du corail dans les eaux territoriales françaises au large de la Corse, et dérottés vers le port d'Ajaccio. Les équipages, multirécidivistes de la pêche du corail dans les eaux territoriales françaises, avaient tenté d'éperonner les vedettes des administrations françaises qui s'efforçaient de les contrôler.

- **La lutte contre la pollution** : afin d'adapter le trafic maritime aux risques de pollution, la France, conformément aux réglementations adoptées au sein de l'OMCI (Organisation internationale consultative de la navigation maritime) et à l'article 22 de la convention de Montego Bay, invite les navires-citernes de plus de 5 000 tonnes de jauge brute à éviter les bouches de Bonifacio, en raison de la densité du trafic dans ce passage étroit.

Rappelons que l'article 22 de la convention de 1982 autorise l'Etat côtier à exiger des navires étrangers qui exercent le droit de passage inoffensif dans sa mer territoriale à emprunter des voies de circulation désignées par lui. Cette faculté vaut notamment à l'égard des navires-citernes, des navires à propulsion nucléaire et des navires transportant des matières radioactives et autres substances dangereuses.

- **Le maintien de l'ordre public dans les eaux sous souveraineté française** : l'opération d'arraisonnement, par des commandos de la Marine nationale, des navires de Greenpeace, depuis le début de septembre 1995, illustre la faculté dont dispose l'Etat côtier pour faire respecter par des navires étrangers les règles de circulation maritime édictées à l'intérieur de son espace de souveraineté. Rappelons que l'arrêté n° 707 du 23 juin 1995 du Haut commissaire français en Polynésie visait à instaurer autour de Mururoa et de Fangataufa, une zone d'interdiction de 12 milles (22 km de rayon) suspendant, conformément à l'article 19 de la convention de 1982, le droit de passage inoffensif (voir supra, II-A-4-c)). Relevons que l'intervention de la Marine nationale s'adressait à des navires qui, n'étant pas des navires d'Etat bénéficiant d'immunités spécifiques, étaient justiciables d'une sanction dès lors qu'ils franchissaient les limites de la zone interdite. Mentionnons également que l'hélicoptère embarqué sur l'un des navires de Greenpeace contrevenait à l'interdiction de l'espace aérien national au-dessus de la zone des 12 milles et d'un site militaire protégé.

## **CONCLUSION DU RAPPORTEUR**

En conclusion, votre rapporteur conclut favorablement à l'adoption du présent projet de loi. Celui-ci, en effet, autorise l'approbation d'une convention qui a dès l'origine constitué un « monument » du droit international public déjà appliqué, pour la plupart de ses stipulations, par la Communauté internationale, et qui, telle qu'elle est modifiée, respecte les intérêts de notre pays.

## EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 11 octobre 1995.

A l'issue de son exposé, le rapporteur est revenu, à la demande de M. Philippe de Gaulle, sur la notion de « droit de passage inoffensif », principe de droit coutumier, lié à la liberté de navigation, impliquant un passage « continu et rapide » des navires des Etats tiers dans les eaux territoriales étrangères, et excluant notamment les manoeuvres militaires, la pollution délibérée et la pêche. Puis M. Philippe de Gaulle, commentant la tendance des Etats riverains à s'approprier des espaces marins de dimensions croissantes, s'est interrogé sur le contenu de la notion de mer contiguë. Le rapporteur a précisé que les compétences reconnues à l'Etat côtier sur sa zone contiguë visaient la prévention des infractions (fiscales, sanitaires, douanières...) et ne permettent qu'un prolongement partiel de certains droits souverains de l'Etat côtier. Puis M. Serge Vinçon et M. Philippe de Gaulle ont évoqué les stipulations de la convention de 1982 relatives à la lutte contre le trafic de stupéfiants en haute mer. Le rapporteur a fait observer que le trafic de stupéfiants ne figurait pas sur la liste des actes autorisant la visite d'un navire par un Etat autre que celui dont il bat le pavillon, mais que la convention de Vienne de 1988 reconnaît aux navires publics des Etats autres que celui du pavillon le droit d'arraisonnement, de visite et de contrôle après autorisation de l'Etat du pavillon.

A la suite de cet échange de vues, la commission a, conformément à l'avis de son rapporteur et à l'unanimité, approuvé le présent projet de loi.

## **PROJET DE LOI**

Texte présenté par le Gouvernement  
*Article unique*

Est autorisée la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (ensemble neuf annexes) et de l'accord relatif à l'application de la partie XI de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 fait à New-York le 28 juillet 1994 (ensemble une annexe) et dont le texte est annexé à la présente loi <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir document annexé au projet de loi n° 325 (1994-1995)

## **ANNEXE - SUPERFICIE DES ZONES ECONOMIQUES EXCLUSIVES**

(document établi par le Service hydrographique et Océanographique de la Marine, qui ne retient que les superficies supérieures à 3 millions de km<sup>2</sup>)

- Etats-Unis d'Amérique	11.351
-France	11.035
- Australie (y compris Christsmas, Norfolk, Heard et Macdonnel, Macquaric)	8.232
- Nouvelle-Zélande	7.575
- Royaume-Uni (y compris outremer, à l'exclusion de South Georgia, South Sandwich, South Shetland et Biot qui n'ont pas de ZEE définie)	6.450
- Indonésie	5.410
- ex-URSS	4.492
- Brésil (y compris Saint-Peter et Saint-Paul, Trinidad et Martin Vaz)	4.074
- Danemark (y compris Feroe, Groenland)	4.038
- Japon	3.862
- Chili (y compris Juan Fernandez, San Ambrosio et San Felix)	3.264
- Micronésie	3.142

*Référence : publication S55 du bureau hydrographique international - janvier 1991*