

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer
30 ans après Montego Bay.
Bilan et perspectives

Jean-Pierre QUENEUDEC

La convention des N.U. sur le droit de la mer est un véritable monument dans la littérature des traités internationaux : composée de 320 articles, elle comporte en outre 9 annexes qui totalisent de leur côté 125 articles.

Parfois qualifiée de « **constitution pour les océans** », elle a pour principal objectif, selon son préambule, d'établir « *un ordre juridique pour les mers et les océans qui facilite les communications internationales et favorise les utilisations pacifiques des mers et océans, l'utilisation équitable et efficace de leurs ressources, la conservation de leurs ressources biologiques et l'étude, la protection et la préservation du milieu marin.* »

Adoptée par un vote intervenu le 30 avril 1982 à la XI^{ème} session de la 3^{ème} conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (130 voix pour, 4 voix contre et 17 abstentions), elle fut ensuite ouverte à la signature le 10 décembre 1982 lors de la session finale qui se tint à Montego Bay (Jamaïque) et fut signée dès ce jour-là par 140 Etats. Ayant recueilli les 60 ratifications requises, elle est entrée en vigueur le 16 novembre 1994, après que soit intervenu, le 28 juillet 1994, un accord modifiant substantiellement la partie relative aux grands fonds marins internationaux, dont bon nombre de dispositions initiales étaient non seulement difficilement acceptables pour les puissances industrialisées, mais encore à peu près impossibles à mettre pratiquement en application.

Il s'agit d'une **convention globale** en ce sens qu'elle concerne tous les espaces maritimes et tous les usages de la mer. C'est aussi ce que les anglo-saxons appellent un « *Umbrella Treaty* » qui se superpose à toutes les conventions internationales particulières, qu'il s'agisse des conventions concernant la prévention de la pollution du milieu marin ou des accords relatifs à la pêche de telle espèce ou dans telle région du monde. Elle coiffe notamment toutes les conventions maritimes élaborées dans le cadre ou sous les auspices de l'O.M.I.

De surcroît, cette convention a tendance à s'imposer au-delà du cercle des Etats parties. A la date du 24 janvier 2013, on dénombrait 165 Parties (dont l'Union européenne), la dernière adhésion intervenue étant celle du Timor Leste (ex Timor oriental, indépendant depuis 2002) le 8 janvier 2013. A cette même date, 26 Etats restent en dehors de la convention : il y a, d'une part, 11 Etats qui ont signé la convention mais ne l'ont pas encore ratifiée (Afghanistan, Bhoutan, Burundi, Cambodge, Colombie, Emirats arabes unis, Ethiopie, Iran, Liechtenstein, Libye, Salvador) ; il y a, d'autre part, 15 Etats non signataires qui ne peuvent devenir parties que par voie d'adhésion (les anciennes républiques soviétiques d'Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan, ainsi que l'Erythrée, les Etats-Unis, Israël, le Pérou,

la Turquie, le Venezuela, sans oublier la Principauté d'Andorre, la République de Saint-Marin et le Saint-Siège).

L'attitude des Etats-Unis est tout à fait révélatrice à cet égard : le gouvernement américain n'hésite pas à invoquer la convention de 1982 et à s'y référer dans la mesure où il considère qu'elle est aujourd'hui le reflet du droit coutumier international. Les Etats-Unis ont ainsi institué dès 1983 une zone économique exclusive de 200 milles au large de leurs côtes en se fondant sur les dispositions de la convention, de même qu'il leur arrive périodiquement d'invoquer les droits définis et garantis par la convention comme le droit de passage en transit dans les détroits internationaux ou le droit de passage archipélagique. Qui plus est, ils ont signé et ratifié l'accord de 1994 modifiant la Partie XI de la convention, alors qu'ils ne sont en principe pas liés par les dispositions conventionnelles de 1982.

On a souvent présenté la convention de Montego Bay comme énonçant le « **nouveau droit de la mer** ». En réalité, le droit qu'elle énonce est d'une nouveauté toute relative.

Même les règles qui pouvaient paraître très novatrices, comme celles permettant aux Etats côtiers d'instituer des zones économiques exclusives de 200 milles marins, ont été regardées comme faisant partie du droit international coutumier avant même l'adoption définitive du texte de la convention. Cette situation s'explique par la durée très longue des négociations : plus de 25 ans se sont écoulés entre le début des travaux en 1968 au sein du Comité des fonds marins, qui était chargé de préparer la conférence elle-même, et l'entrée en vigueur de la convention en 1994. Ce quart de siècle a donné lieu à la formation de règles coutumières : une *opinio juris* se dégageant des travaux de la conférence, plusieurs Etats se sont appuyés sur cette *opinio juris* pour développer une pratique qui s'est rapidement généralisée. L'exemple de la France est assez révélateur de cet état de fait : la loi instituant une zone économique au large des côtes du territoire de la République a été promulguée le 16 juillet 1976 et les décrets la mettant en œuvre ont été publiés en 1977 et 1978 pour l'ensemble des côtes françaises, sauf pour les côtes méditerranéennes pour lesquelles cela s'est fait de façon plus récente par un décret du 12 octobre 2012.

La durée extrêmement longue de la 3^{ème} Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, qui s'est étalée sur 9 années entre 1973 et 1982, s'explique en grande partie par la circonstance qu'elle s'est réunie sans projet préalable. Le Comité des fonds marins, qui avait siégé de 1968 à 1973 comme comité préparatoire de la Conférence, avait été le siège de nombreux débats et diverses propositions y avaient été présentées par les Etats qui en faisaient partie, mais il n'avait pas mis au point un projet d'articles qui aurait pu être soumis à la Conférence, comme cela avait été le cas en 1958 où la 1^{ère} Conférence tenue à Genève était saisie d'un projet élaboré par la Commission du droit international des Nations Unies entre 1950 et 1956. Le comité préparatoire de la 3^{ème} Conférence avait seulement adopté une liste de sujets à traiter.

Cela a eu pour principale conséquence que cette conférence s'est bornée à recopier plus ou moins les conventions de Genève de 1958 pour tout ce qui concerne le régime juridique de la mer territoriale, du plateau continental et de la haute mer, avec quelques changements rédactionnels de pure forme. On notera, par exemple, que les dispositions sur la piraterie de la convention de 1982 reproduisent purement et simplement les articles correspondants de la convention de 1958 sur la haute mer.

Les nouveautés que recèle la convention de Montego Bay sont de deux sortes.

Il y a eu, d'une part, redéfinition de l'étendue des espaces maritimes nationaux, avec la création de nouvelles catégories, telles que la zone économique exclusive, les eaux archipélagiques et la Zone internationale des fonds marins, ainsi que la définition de nouvelles règles applicables à la navigation dans les détroits internationaux, à la protection du milieu marin et à la recherche scientifique marine. Ces nouveautés sont apparues sur la base de quelques compromis : un compromis principal et quelques compromis accessoires.

Le **compromis principal** comportait deux branches. La première branche reposait elle-même sur deux éléments : d'une part, la limitation à 12 milles marins de l'étendue de la mer territoriale et le droit de passage en transit dans les détroits internationaux pour tous les navires et aéronefs ; d'autre part, la possibilité pour les Etats côtiers de se doter d'une zone économique exclusive de 200 milles marins. La deuxième branche de ce grand compromis consistait dans l'établissement d'une subtile balance entre les droits et devoirs de l'Etat côtier et les libertés et obligations des Etats tiers à l'intérieur de la zone économique exclusive, les uns et les autres formant la substance des articles 56 et 58 de la convention.

Quant aux **compromis accessoires**, ils étaient extrêmement divers et portaient généralement sur les équilibres à réaliser afin de rendre telle ou telle règle acceptable et applicable par tous. Ainsi, concernant la prévention et la répression de la pollution du milieu marin par les navires, la convention a-t-elle prévu un partage des pouvoirs entre l'Etat du pavillon, l'Etat côtier et l'Etat du port dans le but de parvenir à une plus grande efficacité. On soulignera à cet égard que la reconnaissance des pouvoirs de l'Etat du port a été faite en généralisant la formule qui avait été définie dans le premier Mémoire de Paris de 1978, qui visait à mettre en œuvre la convention de l'OIT de 1976 sur les normes minima à bord des navires marchands.

La deuxième sorte de nouveautés que l'on doit à la convention de 1982, réside, d'autre part, dans la création **d'institutions internationales nouvelles**. Il s'agit d'abord de l'Autorité internationale des fonds marins (*International Seabed Authority*) dont le siège est à Kingston, à la Jamaïque. Il s'agit ensuite du Tribunal international du droit de la mer, juridiction internationale permanente composée de 21 juges siégeant à Hambourg et qui, jusqu'à présent, a surtout eu à se prononcer sur des actions en prompt mainlevée de saisie de navires et sur des demandes de prescription de mesures conservatoires dans des litiges soumis par ailleurs à un tribunal arbitral. Il s'agit enfin de la Commission des limites du plateau continental chargée de la mise en œuvre des dispositions de l'article 76 de la convention, selon lesquelles le plateau continental d'un Etat côtier peut, sous certaines conditions, se prolonger au-delà de la limite des 200 milles marins, la Commission examinant les dossiers présentés à cette fin par les Etats et formulant des recommandations quant à l'extension des plateaux continentaux.

Tout n'est cependant pas toujours très clair dans le texte de la convention, comme le montrent certaines difficultés apparues dans son application et son interprétation. Cela est dû, pour une large part, aux conditions d'élaboration de la convention, qui ont été caractérisées par trois facteurs.

En premier lieu, l'essentiel de la négociation s'est faite au sein de groupes plus ou moins officiels, voire même de groupuscules, tant et si bien que l'on a pu la qualifier de « négociation groupusculaire ».

En deuxième lieu, le rôle des personnalités a souvent été essentiel, notamment lorsque des individus particulièrement inspirés et ayant le sens de la formule ont fait adopter des textes de compromis dont la clarté n'est pas la qualité première (voir, par exemple, l'article 59 sur les « droits résiduels » dans la zone économique).

En troisième lieu, selon la règle du « consensus » et la technique du « paquet » qui étaient appliquées par la conférence, toute acceptation par une délégation nationale d'une disposition proposée par une autre délégation nationale dans tel ou tel domaine était toujours réputée subordonnée à l'acceptation par toutes les délégations de telle disposition particulière proposée par la première délégation. Ce qui donnait évidemment à chaque délégation une « capacité de nuisance » généralement inversement proportionnelle à l'importance de son Etat sur la scène internationale. Comme les accords entre Etats ne se font jamais que sur la base du plus commun dénominateur, cela a en outre conduit à des dispositions qu'on peut regarder comme peu satisfaisantes.

On trouve ainsi parfois dans le texte de la convention des **formules vides de sens**, comme c'est le cas des articles 74 et 83 relatifs à la délimitation de la zone économique exclusive et du plateau continental entre Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face. Ces articles se bornent, en effet, à indiquer que la délimitation se fait par voie d'accord, conformément au droit international, de manière à aboutir à une solution équitable. Ils ne prescrivent aucune règle ni aucune méthode de délimitation. La signification à donner à cette formule a, en fait, été déterminée par la pratique ultérieure et notamment par la jurisprudence de la Cour internationale de Justice lorsqu'elle a été saisie de litiges de délimitation maritime.

Dans d'autres cas, les difficultés d'application et d'interprétation proviennent de **l'insuffisance de correspondance ou de concordance entre les 6 versions linguistiques** du texte (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe). Cette insuffisance résulte en partie du fait que l'harmonisation des termes et des expressions n'a pas été réalisée par le comité de rédaction de la conférence ; car les choix terminologiques ont été faits au sein de six groupes linguistiques correspondant chacun à l'une des six langues officielles. Ainsi, si l'on prend les versions anglaise et française, on constate une insuffisance voire une absence de concordance entre les mots « *jurisdiction* » et « *juridiction* » là où c'est une « *compétence* » qui est en cause, ou bien encore entre les expressions « *boarding* » et « *arraisonnement* », ce dernier terme étant tout à fait impropre puisque ce qui est visé c'est le droit de reconnaissance et de visite d'un navire.

Mentionnons enfin les **obscurités délibérées** qui ont été introduites dans le texte. C'est en particulier le cas en ce qui concerne la définition des pouvoirs de l'Etat côtier en matière de lutte contre la pollution par les navires. Le principe consacré par la convention est celui de la compétence de l'Etat du pavillon dans la mise en œuvre des règles visant à protéger le milieu marin (article 217). Toutefois, les articles 220 et 228 confèrent certaines compétences à l'Etat côtier. En cas d'infraction aux règles de prévention commise par un navire étranger au-delà de la mer territoriale, il appartient à l'Etat du pavillon d'exercer des poursuites, à moins qu'un « *dommage grave* » ait été causé à l'Etat côtier. Et l'on sait que la Chambre criminelle de la Cour de cassation s'est fondée sur cette disposition dans son arrêt du 25 septembre 2012 dans l'affaire de l'*Erika*, suscitant quelques réactions assez vives. Le fait est que la convention reconnaît à l'Etat côtier le droit d'intenter une action (« *institute proceedings* »), mais en indiquant que celle-ci peut consister en une mesure d'immobilisation du navire ; ce qui, on en conviendra, n'est pas d'un grand secours pour l'interprète.

Dans ces conditions, quelles peuvent être les **perspectives** d'un texte conventionnel qui est évidemment loin d'être parfait ?

La convention de Montego Bay fixe le cadre général de la liberté de circulation maritime. Elle consacre la totale liberté de mouvement des flottes militaires et la liberté du commerce maritime. Elle organise les conditions d'exercice de cette liberté dans les zones sous souveraineté ou sous juridiction nationale, ainsi que dans les passages importants pour la

navigation comme les détroits et les eaux des Etats-archipels. Elle se préoccupe aussi de l'exercice de cette liberté dans les zones couvertes de glaces, ce qui est essentiel à l'heure où l'on envisage un développement des routes maritimes dans l'Arctique. D'autre part, elle encadre les pouvoirs respectifs des Etats en matière de navigation, d'exploitation des ressources marines et de protection du milieu marin. Enfin, elle rend possible l'implantation de nouvelles activités en mer, puisqu'elle a, en quelque sorte, anticipé le développement des énergies marines renouvelables en prévoyant le droit souverain de l'Etat côtier de produire de l'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents dans sa zone économique exclusive.

Cette convention aura toutefois besoin d'être complétée sur un certain nombre de points par des traités ou accords internationaux appropriés. Parmi ces points, on peut en citer plusieurs qui sont surtout relatifs à la haute mer : la lutte contre la piraterie, l'exploitation des ressources nouvelles de la haute mer (notamment les ressources génétiques), ou encore l'exigence d'un lien substantiel entre le navire et l'Etat du pavillon. Les espaces de haute mer ne constituent pas, contrairement à ce qui est parfois affirmé, une « zone de non-droit ». Il s'agit aujourd'hui d'accroître sa « juridicisation » par un renforcement des obligations pesant sur les Etats du pavillon, voire par l'institution de contrôles de l'exercice des pouvoirs de l'Etat du pavillon. La primauté du « droit du pavillon » doit, en effet, demeurer la règle. Il s'agit simplement de prévoir certaines adaptations prenant en compte les changements intervenus depuis l'adoption de la convention sur le droit de la mer ; car le contexte international des années 2010 n'est plus du tout celui des années 1970-1980.

S'il fallait, en guise de propos de conclusion, formuler une appréciation générale, on pourrait dire que la convention de 1982 se présente un peu comme un tableau de Georges de la Tour : entre le clair et l'obscur ...