

1- Les espaces maritimes, un enjeu stratégique pour la France.

2- Commissaire principal de la marine Jacques SABATIER. France.

3-15 février 1999.

4- D.

5- Mémoire de stratégie.

6- Le mémoire a pour objet d'étudier l'attitude française vis à vis du droit de la mer issu de la convention de Montego bay (signée en 1982) et de proposer de lui substituer une approche plus dynamique. En effet, il apparaît que cette convention, qui détermine le régime juridique des espaces maritimes et fonde le principe de la liberté de navigation, pourrait n'être qu'un "*tigre de papier*". Il est donc de l'intérêt de la France d'élaborer une stratégie dynamique et constructive en matière de droit de la mer.

7- Convention de Montego bay. Droit de la mer. Espaces maritimes. Liberté de navigation. Statut du navire de guerre.

Lundi 15 février 1999,



LES ESPACES MARITIMES :

-

-

UN ENJEU STRATEGIQUE POUR LA FRANCE.

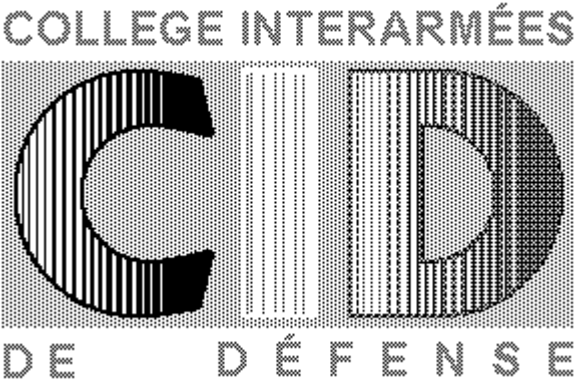
-

-

-

-
-
-
-
-
-
-

Commissaire principal de la marine Jacques SABATIER,
Stagiaire au Collège Interarmées de Défense (C.I.D.)
Division D, groupe 5.



-
-
-

LES ESPACES MARITIMES : UN ENJEU STRATEGIQUE POUR LA FRANCE.

SOMMAIRE :

-

	Page
<u>SOMMAIRE :</u>	1
<u>INTRODUCTION :</u> Les espaces	3

maritimes : un enjeu stratégique pour la France.	
<u>CHAPITRE PREMIER</u> : Le droit de la mer.	5
Première partie : Le droit de la mer : un juste équilibre.	5
I) Rappel historique.	5
II) Un juste équilibre.	8
A) Les espaces maritimes sous juridiction nationale.	8
1) Les eaux intérieures.	8
2) Les eaux territoriales.	8
3) La Zone Economique Exclusive (Z.E.E).	10
4) Le plateau continental.	10
B) Les espaces maritimes hors juridiction nationale.	11
1) La haute mer.	11
2) Les fonds marins hors juridiction nationale.	12
Seconde partie : Les nouvelles menaces en mer (les atteintes à l'environnement, la criminalité en mer, les trafics illicites) déséquilibrent, aujourd'hui, le droit de la mer.	13
I) La mer, un espace écologique menacé.	13
A) La pollution.	13
B) L'exploitation abusive des ressources de la mer.	15
II) La mer, lieu de rencontres interdites.	16
A) La criminalité en mer.	16
B) Les trafics internationaux.	17
<u>CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE.</u>	18

<u>SECOND CHAPITRE</u> : La France doit établir une stratégie des espaces maritimes.	20
<u>INTRODUCTION DU SECOND CHAPITRE</u> : Une stratégie dynamique et	20

constructive.	
Première partie : L'attachement national au domaine maritime, à la liberté de la haute mer et au statut du navire d'Etat.	21
I) L'attachement national au domaine maritime.	21
II) L'attachement de la France à la liberté de navigation.	22
A) La projection de puissance, la prévention des crises et la dissuasion rendent indispensable la liberté de navigation.	22
B) Une approche dynamique de la liberté de navigation.	23
III) L'attachement de la France au statut du navire d'Etat.	25
Seconde partie: Une approche constructive.	27
I) Une politique mondiale de l'environnement maritime.	27
A) Très concernée par le sujet, la France est parfaitement à même d'avoir une stratégie "offensive" en la matière.	27
B) Quelle stratégie?	28
II) Pour une gestion internationale des eaux nationales.	29
<u>CONCLUSION DU MEMOIRE.</u>	32

Il est annexé au mémoire un croquis figurant les zones de juridiction d'un Etat côtier.

*

*

*

LES ESPACES MARITIMES: UN ENJEU STRATEGIQUE POUR LA FRANCE.

-

INTRODUCTION:

-

-

"Les espaces maritimes, un enjeu stratégique..."

Associer la stratégie et les espaces maritimes dans le monde globalement pacifié que nous connaissons aujourd'hui peut surprendre. La convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego bay le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994 codifie le droit international de la mer. Notamment, elle fonde le régime de souveraineté ou de juridiction des Etats sur leurs espaces maritimes tout en préservant la liberté de navigation des tiers. Elle est donc l'expression d'un équilibre entre le pays côtier qui souhaite s'appropriier la mer pour l'exploiter à sa guise et le pays tiers qui entend pouvoir y naviguer librement pour pouvoir se développer.

-

L'importance de cette convention est considérable. Pour autant, ce texte est fondamentalement interétatique. Ce caractère - normal, pour un texte de droit international - semble affaiblir la portée de la convention à une époque où des comportements "transnationaux" ou privés se développent sur une échelle considérable. Ainsi, il est observé actuellement l'émergence de nouveaux agissements en mer : trafic de drogue par voie maritime, recrudescence de la criminalité, réapparition de la piraterie, accroissement de la pollution tellurique ou pélagique.

Dans un tel contexte, la liberté de navigation et les droits - voire les devoirs - des pays côtiers aspirent à être redéfinis même s'il n'est pas question de remettre en cause l'heureuse harmonie du droit de Montego bay. Sans cette réflexion, l'esprit de la convention de 1982 risquerait d'être tué au profit d'une pratique perversifiée de ce droit au profit de comportements malfaisants. Ne pas conduire cette réflexion traduirait une logique d'immuabilité de la norme juridique alors que la réalité des rapports internationaux contemporains est en profonde mutation.

L'équilibre, né de la convention de Montego bay, est le point de rencontre de volontés contradictoires. Si l'on admet que la stratégie est : *"l'art de la dialectique des volontés dans un milieu conflictuel"*, il est clair que la définition d'un nouvel équilibre entre le navigateur et le pays côtier doit obéir à une stratégie.

L'enjeu de cette stratégie est d'autant plus important que la mer est à la fois surface et volume. Le dictionnaire donnant, notamment, la définition suivante du terme "espace" : *"Volume déterminé considéré dans ses trois dimensions"*, il apparaît donc légitime d'étudier l'espace maritime pour la surface de communication qu'il représente mais aussi comme un volume d'eau doté de multiples richesses.

-

Il convient de rappeler quelques données. D'une superficie de 362 millions de km², l'océan mondial couvre 71 % de la surface du globe terrestre. La mer est également un volume de mille milliards de km³. A la fois surface et volume, la mer est un lieu de communication entre les hommes et site d'exploitation de richesses. Ainsi, à une époque où le développement des communications et la croissance économique sont deux des préoccupations essentielles des sociétés, il est clair que la mer est un enjeu toujours actuel qui appelle une vision stratégique.

-

"Pour la France"

A cause de la longueur de ses côtes en métropole et dans les départements et territoires d'outre-mer, la France est un pays maritime de premier plan. En effet, le droit de la mer reconnaît aux pays côtiers une "Zone Economique Exclusive" (Z.E.E.) large de 200 nautiques à partir de leurs côtes. La France est ainsi dotée d'une Z.E.E. (la deuxième du monde en superficie) de 11 millions de km² soit plus de 20 fois sa surface terrestre. En outre, notre pays est, avec le Royaume-Uni, le principal débouché Atlantique de l'Europe. Raisonnablement, la France ne peut pas se désintéresser de cet espace maritime, source de tant de richesses exploitées ou inexploitées, souvent convoitées et parfois pillées.

Pays maritime par la longueur et l'accessibilité de ses côtes, la France est à la mer ce que l'utilisateur d'Internet est à ce dernier.

A même de se "connecter" au "réseau" maritime mondial, la France doit y accéder librement à égalité avec tous les autres "utilisateurs". Inversement, son patrimoine maritime, à l'image des informations délivrées par l'"internaute", n'est accessible qu'aux conditions qu'elle fixe.

Ainsi, la France doit se soucier tant de son patrimoine maritime que de l'ensemble du "réseau" maritime mondial et avoir pour ces deux domaines une vision stratégique.

Il convient donc d'analyser la réalité de la situation et de s'interroger sur la stratégie à définir pour que l'esprit de Montego bay perdure.

Il apparaît que l'actuel droit des espaces maritimes appelle une stratégie de la France pour une application dynamique et constructive de ce droit.

* * *

*

CHAPITRE PREMIER :

-

LE DROIT DE LA MER.

Première partie : Le droit de la mer: un juste équilibre.

I) Rappel historique.

-

Le droit de la mer est aujourd'hui contenu dans la convention de Montego bay. Il traduit un juste équilibre entre les pays "territorialistes" et les pays attachés à la liberté de navigation. L'acquisition de cet accord est le fruit d'une très longue évolution historique. Sans prétendre retracer l'ensemble de cette dernière, il apparaît pertinent de s'attarder sur quelques étapes marquantes de l'histoire de ce droit qui en expliquent la philosophie contemporaine.

-

Le droit de la mer apparaît dès le XVII^{ème} siècle au moment où la navigation commerciale par voie maritime prend son essor. Les bateaux naviguent alors de plus en plus loin des côtes des pays d'où ils sont partis. Bien naturellement un conflit d'intérêt naît entre le pays côtier et le navigateur venu de loin qui navigue dans " ses " eaux.

En 1609 dans "*Mare liberum* ", Grotius énonce le principe de la liberté de navigation. Il répond à Selden qui énonçait précédemment dans "*Mare clausum*" que la mer appartenait à celui qui la dominait. Très rapidement la liberté de navigation énoncée par Grotius l'emporte et le droit de la mer s'imprègne usuellement de ce principe. Il est clair que ce dernier répond aux besoins des puissances dominantes d'alors. L'essor commercial des pays européens suppose la liberté de navigation sur des eaux qui ne sont attribuées à aucune nation. Les eaux territoriales placées sous la souveraineté de l'Etat côtier sont corrélativement réduites et n'ont pas d'autre fonction que de permettre la sécurité du pays côtier. C'est ainsi qu'à la fin du XVIII^{ème} siècle, la largeur retenue pour définir les eaux territoriales est de trois milles marins. Cette distance correspond à la portée du boulet de canon de l'artillerie côtière.

Pendant longtemps, ce droit reste purement coutumier. Aucun texte ne vient le formaliser. Si cette situation a pu rester longuement acceptable, le développement constant de la navigation au XX^{ème} siècle a amené les Etats à vouloir codifier ce droit. Dès 1930, la conférence de La Haye réunie par la Société des Nations (S.D.N.) tente, sans succès, de rédiger un texte conventionnel en la matière. Ce n'est qu'en 1982 que la troisième conférence des Nations unies sur le droit de la mer aboutira à la signature d'un texte!

La lenteur de l'aboutissement de cette codification est la preuve de la difficulté qu'il y a eu à rassembler la plupart des pays du monde pour admettre l'existence de normes communes dans un domaine où les conflits d'intérêts sont nombreux.

Passé l'échec de la conférence de la Haye, la volonté de codifier le droit de la mer réapparaît à l'issue de la seconde guerre mondiale dans des circonstances particulièrement intéressantes. En 1945, Harry Truman, président des Etats-Unis, proclame l'appartenance à son pays des ressources du sous-sol du plateau continental. Cette affirmation est notable par son habileté. Le président américain ne vise pas les eaux maritimes mais le sous-sol de la mer. Il contourne le principe coutumier selon lequel la mer n'est à personne en prétendant s'approprier son sous-sol. Le plateau continental étant le prolongement naturel sous-marin du continent, la prétention américaine semble bien logique. En fait, la définition géographique du plateau continental, prolongement "naturel" des continents, est parfois difficile.

En l'espèce, le président américain visait les ressources pétrolières du golfe du Mexique également convoitées par d'autres pays pouvant se prévaloir du même plateau continental.

La proclamation a alors un double effet. D'une part, elle amène à intégrer le plateau continental à l'espace maritime dans sa conception juridique. Il apparaît en effet artificiel de distinguer l'eau, du sol et du sous-sol, l'enjeu étant le même. D'autre part, elle amène de nombreux pays à réagir sur la propriété des espaces maritimes.

En 1952, par la déclaration de Santiago, les pays d'Amérique latine réfutent la conception patrimoniale des Etats-Unis, trop impérialiste à leurs yeux, et souhaitent une approche plus nuancée. Pour autant, ils ne rejettent pas le principe de propriété des espaces. En effet, il est clair que leur intérêt est aussi de pouvoir exploiter les espaces maritimes se trouvant à proximité de leurs côtes. Leur intérêt est même plus grand que celui d'un pays doté de moyens maritimes importants. La propriété de l'espace protège le pays côtier de l'intervention d'un pays plus éloigné capable d'exploiter la plénitude de la liberté de navigation. En fait, les pays les moins développés demandent un partage des espaces.

C'est en réponse à cette opposition, qu'en 1958, les Nations unies provoquent la conférence de Genève. Cette dernière aboutit à l'élaboration de quatre conventions traitant respectivement de :

- la haute mer ;
- la mer territoriale et la zone contiguë ;
- le plateau continental ;
- la pêche et la protection des ressources biologiques.

Ces textes ne font pas droit à la revendication des pays en voie de développement d'être dotés de zones d'exclusivité d'exploitation économique. En revanche, ils confirment le principe ancestral selon lequel la haute mer est "*res nullius*". Ainsi, très vite, dès les années 60, les ex-colonies des puissances occidentales refusent ce droit "dominateur" et certains d'entre eux se dotent de mers territoriales s'étendant jusqu'à 200 nautiques de leurs côtes. Cette prétention est évidemment inacceptable pour les pays attachés à la liberté de navigation.

Une deuxième conférence des Nations unies sur le droit de la mer est réunie en 1960 pour tenter de trouver un accord sur la pêche et sur les limites de la mer territoriale mais sans parvenir à aucun résultat.

En 1967, l'ambassadeur de Malte aux Nations unies propose que les fonds marins soient déclarés "*patrimoine commun de l'humanité*", c'est à dire qu'ils soient la propriété collective de l'ensemble des pays du monde. En réponse à cette suggestion, une troisième conférence est convoquée en 1973.

Elle aboutira, après 9 ans de discussions, à l'adoption, le 30 avril 1982, par 130 voix contre 4 (Etats-Unis, Israël, Turquie et Venezuela) et 17 abstentions (dont l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas) d'un projet de convention sur le droit de la mer. Elle sera signée le 10 décembre 1982 à Montego bay (Jamaïque). Peu de conventions nécessitent de telles négociations. C'est la preuve de l'importance de l'enjeu.

Entrée en vigueur en 1994, il importe encore de souligner que certains pays ont ratifié la convention après son entrée en vigueur. Ce fut le cas de la France, du Royaume-Uni et de la Chine notamment. A ce jour, la quasi-totalité des puissances mondiales ont ratifié le texte et en tout état de cause toutes les puissances maritimes.

Une seule exception vient confirmer la règle : les Etats-Unis. Ainsi, au regard du droit international public, cette convention ne leur est pas opposable. Cette réalité juridique est à relativiser au plan pratique, car les U.S.A. respectent la convention. Néanmoins, elle affaiblit la force du droit de la mer. Ce dernier a, par nature, vocation à être universel pour être totalement efficace. La position ambiguë des Etats-Unis, qui est d'accepter la convention, sans la ratifier, est fondamentalement dominatrice. Elle revient à refuser l'égalité avec les autres Etats signataires. En ne ratifiant pas la convention, les U.S.A. se réservent le droit de déroger à la loi commune s'ils le jugent bon. Une telle clause de sauvegarde n'est pas admissible au regard d'un droit d'équilibre et d'égalité.

Au total, l'histoire du droit de la mer est éclairante de sa philosophie actuelle. Elle répond à une logique d'équilibre qui tente de surmonter la différence de perception de la mer par les Etats : ressources de pêche vitales pour les uns, ressources minérales importantes pour les autres, instrument de souveraineté pour certains, élément clé de sécurité dans une perspective stratégique pour d'autres, sans parler des revendications des Etats sans rivage ainsi dépossédés de l'accès à la mer.

Il convient maintenant de présenter le contenu de ce droit d'équilibre en en présentant les deux composantes qui se contrebalancent : les espaces maritimes sous juridiction nationale et les espaces maritimes hors juridiction nationale.

II) Un juste équilibre.

-

A) Les espaces maritimes sous juridiction nationale. (Cf schéma annexé).

1) Les eaux intérieures.

-

On désigne sous ce terme le prolongement maritime immédiat de la composante terrestre du territoire d'un Etat. Ce dernier y exerce sa pleine et entière compétence. Concrètement, il s'agit des ports maritimes et terminaux maritimes, des rades et des baies historiques. Par essence, le droit de la mer qui est international ne peut traiter de ces zones purement nationales. On pourrait ainsi dire que les eaux intérieures d'un Etat sont les eaux maritimes de ce dernier mais non soumises au droit de la mer.

En poussant le raisonnement, on pourrait exclure les eaux intérieures de la présente étude puisqu'elles sont pleinement nationales et non soumises au droit international de la mer. Ce serait oublier que l'espace maritime est constitutif d'un réseau. A l'image de l'"internaute" qui a accès à une banque de données tierce, le navigateur est amené à entrer dans les eaux intérieures du pays d'accueil. Celui-ci a ainsi des droits et des obligations vis à vis de l'utilisateur du réseau s'il veut à son tour accéder à ce dernier. La liberté de navigation serait vaine sans droit à l'escale. Ainsi, les ports d'un pays ne peuvent pas être fermés aux bateaux civils privés tiers. Quant aux réglementations d'accès (taille, vitesse, déplacement etc..) elles doivent être non-discriminatoires.

Ainsi, dans les eaux intérieures, bien qu'éminemment nationales, la souveraineté de l'Etat côtier est contrebalancée par la reconnaissance de droits au profit du navigateur.

2) Les eaux territoriales.

En s'éloignant de la côte, les eaux territoriales commencent à la fin des eaux intérieures. Cette ligne est définie par les articles 5 et 7 de la convention de Montego bay. Elle est normalement représentée par "*la laisse de basse mer le long de la côte, telle qu'elle est indiquée sur les cartes marines reconnues officiellement par l'Etat côtier*".

Cette zone relève de la souveraineté de l'Etat côtier. Ce dernier cependant y subit une servitude au profit des Etats tiers : le droit de passage inoffensif.

Ce droit, né d'une très ancienne coutume vise à faciliter le transit des navires et la communication entre les Etats. Il permet à un navire battant n'importe quel pavillon de traverser la mer territoriale d'un autre Etat que celui de son pavillon. Il s'agit d'un droit de transit et non d'arrêt, mais le mouillage est autorisé en cas de détresse. Le droit de passage inoffensif exclut la juridiction du pays côtier sur le navire en transit, sauf si ce dernier lui porte atteinte.

Le passage inoffensif exclut toute atteinte à la paix, au bon ordre, à la sécurité et à la souveraineté de l'Etat riverain. Il exclut donc notamment les activités suivantes : (art 19 de la C.M.B.) *"emploi ou menace d'emploi de la force ; exercice ou manoeuvre avec armes ; collecte de renseignements ; lancement, appontage ou embarquements d'aéronefs ou d'engins militaires, pêche ; recherches ou levés"*.

Pendant longtemps, la largeur des eaux territoriales n'a fait l'objet d'aucune définition universelle et précise. A la fin du XVIIIème siècle, la règle des trois milles marins correspondant à la portée du canon est définie. Elle sera universellement admise jusqu'à la deuxième moitié du XXème siècle. A cette époque, unilatéralement, différents Etats élargirent leurs eaux territoriales. L'Union Soviétique étend ses eaux territoriales à 12 milles, le Chili, le Pérou et l'Equateur à 200 milles. Ces trois derniers Etats justifient leurs prétentions dans la déclaration de Santiago par le fait que les courants froids, riches en poissons, passent à cette distance de leurs côtes. A la suite de ces initiatives, les différents Etats du monde établissent la limite de leurs eaux à des distances variables comprises entre 6 et 200 milles. Seuls 10 Etats (dont la R.F.A, la France et les U.S.A.) maintiennent leurs eaux à 3 milles. 4 Etats (dont Israël, la Grèce et la Turquie) portent leurs eaux à 6 milles. Une centaine d'Etats à 12 milles. Une dizaine entre 15 et 70 milles et douze à 200 milles (dont l'Argentine, le Brésil, l'Equateur, l'Uruguay, le Nicaragua, le Pérou, le Salvador et le Panama).

Comme on le voit, la pression pour un agrandissement des eaux territoriales est très forte. Lors de la troisième conférence des Nations unies sur le droit de la mer, un consensus se forme autour de la règle des 12 milles. L'article 3 de la convention de Montego bay énonce : *"Tout Etat a le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale; cette largeur ne dépasse pas douze milles marins mesurés à partir des lignes de base établies conformément à la convention"*.

Tant le maintien du passage inoffensif que la fixation de la largeur des eaux territoriales à 12 nautiques sont des stipulations "raisonnables". Le passage inoffensif satisfait les pays attachés à la liberté de navigation. L'élargissement des eaux territoriales à 12 nautiques donne satisfaction aux Etats côtiers tout en ne cédant pas à leurs revendications "excessives" de 100 à 200 milles qui auraient été incompatibles avec une liberté efficace de navigation.

On aurait pu concevoir que les Etats côtiers ne se soient pas satisfaits d'un élargissement de leurs eaux à seulement 12 milles. En fait leur satisfaction a été possible à cause de l'un des apports essentiels de la troisième conférence des Nations unies qui a été de distinguer la surface de la mer du volume de l'eau.

La surface territoriale reste limitée à 12 milles. la liberté de navigation est donc sauve au-delà de cette distance. Le volume de l'eau est attribué au pays côtier jusqu'à 200 milles. Ce dernier obtient donc de la négociation un patrimoine économique considérable.

Pour mémoire:

La zone contiguë.

-

La zone contiguë est l'espace qui s'étend au delà de la limite extérieure de la mer territoriale jusqu'à une distance inférieure ou égale à 24 milles des lignes de base. L'Etat riverain y détient des compétences d'attribution rigoureusement limitées. Il s'agit essentiellement de pouvoirs de police qui peuvent s'exercer si les actes qu'ils visent ont été ou seront commis dans les eaux territoriales ou sur le territoire du pays côtier.

3) La Zone Economique Exclusive (Z.E.E).

-

Le régime de la liberté de navigation étant préservé, il n'y avait plus de raison, pour les pays développés, de s'opposer à une affectation de l'exploitation des eaux au pays les bordant. Néanmoins, les tenants de la liberté de navigation restent méfiants

et obtiennent que la compétence des Etats côtiers soit très rigoureusement définie. Ainsi, l'article 56 de la C.M.B. s'abstient de donner une définition générale et abstraite des compétences de l'Etat riverain lui préférant une liste détaillée. Ainsi, ce dernier dispose notamment *"des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol (...)".* Il a également *"juridiction (...) en ce qui concerne 1) la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages 2) la recherche scientifique marine 3) la protection et la préservation du milieu marin".*

Le régime de la Z.E.E. a répondu aux attentes d'un grand nombre de pays. Si le concept a ses origines dans une revendication des pays du tiers-monde, il a aussi satisfait les intérêts des pays industrialisés (Etats-Unis, Canada, France, Espagne...). Au total, à ce jour, 70 Etats ont créé une Z.E.E. de 200 milles.

4) Le plateau continental.

A l'intérieur de la zone des 200 milles, c'est à dire de la Z.E.E, la définition du plateau continental n'est pas opératoire. En effet, conformément au régime de la Z.E.E. rappelé précédemment, cette dernière permet au pays côtier d'exploiter le sol et le sous-sol marin. Ainsi, qu'un pays soit ou non doté d'un plateau continental, il a le droit d'exploiter le sol et le sous-sol marins de la Z.E.E.

Au-delà de la zone des 200 milles la définition du plateau continental donnée par la convention reprend sa pleine signification. *"Le plateau continental d'un Etat côtier comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale (...)".*

La convention stipule par ailleurs qu'en tout état de cause, le plateau continental ne s'étend pas au-delà de 350 milles de la ligne de base du pays côtier.

A l'image du régime juridique de la Z.E.E, les compétences dévolues à l'Etat côtier sur son plateau continental sont limitativement énumérées. En outre, le mode de définition du plateau continental est rigoureusement précisé par la convention. Elle en confie une large part à la "commission des limites du plateau continental" dont le rôle est déterminé par l'annexe II de la C.M.B. Cette répartition des fonctions entre la commission des limites du plateau continental et les pays concernés aboutit à limiter la marge de manoeuvre de ces derniers. Cela doit s'interpréter comme une limitation aux ambitions d'alors des pays du tiers monde. Cette limitation est compensée par le

fait que l'exploitation des plateaux continentaux pour la partie située au delà de 200 milles des côtes donne lieu au versement d'une contribution en faveur de l'ensemble des pays du tiers monde. L'équilibre est donc bien au coeur de Montego bay.

B) Les espaces maritimes hors juridiction nationale.

-

1) La haute mer.

L'article 86 de la C.M.B. définit la haute mer comme: "*...les parties de la mer qui ne sont comprises 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*". Il convient de comprendre ainsi que la haute mer reste "*res nullius*". Corrélativement, le principe dominant régissant la haute mer est celui de la liberté de navigation énoncée par Grotius dès le XVIIème siècle. Aucun Etat ne peut prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté.

Cette liberté générale comporte diverses libertés qui sont reconnues à tout Etat même dépourvu de littoral : liberté de navigation, de survol, de pose de câbles et de pipe-lines sous-marins, de constructions d'îles artificielles, de pêche et de recherche scientifique.

Chaque Etat exerce sa liberté dans le respect de la liberté des autres Etats et tous s'engagent à affecter la haute mer à des fins pacifiques.

Le principe de la liberté de navigation s'exprime à travers le droit dont disposent tous les Etats, dotés ou non d'une façade littorale, de faire naviguer en haute mer des navires battant leur pavillon. Chaque Etat fixe les conditions d'attribution de sa nationalité. Inversement, chaque navire naviguant en haute mer est soumis aux seuls lois et règlements de son pays. Corrélativement, ce navire est soumis au seul pouvoir de police des navires d'Etat de son pavillon. Concrètement un navire français naviguant en haute mer n'a à répondre de ses actes qu'aux seuls bâtiments de la marine nationale qu'il rencontre. On parle du principe d'exclusivité du pavillon.

2) Les fonds marins hors juridiction nationale.

Il s'agit ici du sol et du sous-sol de la mer situé au delà des Z.E.E. et des plateaux continentaux nationaux. La C.M.B. dénomme cet espace "*la Zone*". Les activités qui y sont menées sont les "*activités d'exploration ou d'exploitation des ressources de la zone*". Quant aux ressources de cette dernière, elles comprennent "*toutes les ressources minérales, solides, liquides ou gazeuses, in situ qui dans la zone, se trouvent sur les fonds marins ou dans leur sous-sol, y compris les nodules polymétalliques*"..

Cette zone et ses ressources sont proclamées "*patrimoine commun de l'humanité*". Ainsi la zone fait l'objet d'une exploitation collective pour le bien-commun de l'ensemble du monde.

Ce point de la convention fut l'objet de nombreuses discussions et retarda la ratification de nombreux Etats développés qui exigèrent un accord complémentaire qui leur soit moins défavorable. En effet les pays développés, dont principalement les Etats-Unis, s'étaient dotés de moyens techniques et de législation interne de nature à permettre une exploitation unilatérale des fonds marins. Ils étaient donc hostiles à un système international.

Au total, il apparaît clairement que la convention de Montego bay est l'expression d'une heureuse harmonie entre des puissances étatiques aux intérêts contradictoires. Or, Il est observé aujourd'hui de nombreux comportement transnationaux (de nombreuses entreprises multinationales ont une "nationalité" confuse) ou en marge de toute légalité. Il convient de se demander en quoi ces activités altèrent l'harmonie née du droit de Montego bay.

*

*

*

CHAPITRE PREMIER :

-

LE DROIT DE LA MER.

-

Seconde partie :

-

Les nouvelles menaces en mer (les atteintes à l'environnement, la criminalité en mer, les trafics illicites) déséquilibrent, aujourd'hui, le droit de la mer.

-

-

1) La mer, un espace écologique menacé.

-

Le 3 novembre 1998, le président de la République française a prononcé à Fontainebleau un important discours lors du 50ème congrès de l'Union mondiale pour la nature. Il y a dressé le constat suivant : *"Nous le savons tous: les pressions que nous exerçons sur les ressources naturelles et l'environnement ont atteint un niveau excessif. Notre planète subit des agressions dont les conséquences sont déjà très inquiétantes"* Au titre des *"effets alarmants"* de ce comportement, il souligne : la *"baisse des ressources halieutiques, (la) disparition de nombreuses espèces animales et végétales, (la) destruction d'espaces naturels uniques. C'est la diversité de la vie, richesse de notre planète qui est menacée"*. Il affirme : *"Dans deux générations, nous devons probablement nourrir, loger, soigner, éduquer quelque 9 milliards d'hommes et de femmes dans le monde. Garantir, améliorer leurs conditions de vie sans multiplier nos productions en proportion de l'accroissement démographique : voilà l'objectif du développement durable."* Il conclut enfin son constat par la phrase suivante : *"Il en va de l'environnement comme de l'économie : le moment est venu de civiliser la mondialisation."*

Dans l'*"atlas du millénaire, la mort des empires, 1900-2015"*, Gérard Chaliand voit dans la préservation de l'environnement océanique un cas d'*"urgence écologique"*. *"La pêche telle qu'elle est pratiquée par les Japonais, par exemple, tient de la prédation pure et simple. Le risque d'un épuisement des ressources en poisson est réel"* affirme-t-il.

Il est possible de regrouper les atteintes à l'environnement océanique en deux aspects qui ignorent, l'un et l'autre, les frontières : la pollution et l'exploitation abusive de ses ressources.

A) La pollution.

La pollution est : "*une souillure, infection contribuant à la dégradation d'un milieu vivant*". Tant la haute mer que la mer côtière y sont sujettes même si les pollutions du littoral frappent plus l'opinion publique. En 1979, l'accident de l'"*Amoco Cadiz*" devant les côtes françaises, qui a pollué les côtes bretonnes, a été un réveil de la conscience nationale collective.

Dans le monde, les pays qui bordent un détroit ou un canal servant à la navigation internationale sont plus particulièrement concernés. A cet égard, le cas des détroits turcs est intéressant. La convention de Montreux couvre les Dardanelles, la mer de Marmara et le Bosphore, au coeur d'Istanbul, agglomération de 10 millions d'habitants. Longue de plus de 300 km, avec des coudes de 80° et large de 700 mètres en certains points, cette zone est parcourue de forts courants maritimes antagonistes. Il s'agit donc d'une région dangereuse pour la navigation. Or, en 1997, 50000 navires dont 4248 pétroliers l'ont traversée. A Istanbul même, 1500 navires dont 20 pétroliers évoluent quotidiennement. De nombreux incidents ont lieu. On en recense 500 en 50 ans. On citera en 1979 la collision entre un pétrolier roumain et un navire grec (43 morts) ou bien, en mars 1994, la collision puis l'explosion de deux pétroliers chypriotes (39 morts -pollution durable). Dans le détroit de Malacca, un même constat est fait. Le trafic augmente et les accidents se multiplient. Ainsi, à la suite d'un accident nautique, la Malaisie a été victime d'une importante marée noire en 1992. Aujourd'hui, les trois pays riverains (Malaisie, Indonésie, Singapour) sont contraints de dépenser d'importantes sommes pour l'infrastructure du détroit. Quant au Pas-de-Calais, si à ce jour, aucune catastrophe majeure n'y a eu lieu, il est l'objet d'une attention constante des autorités maritimes britanniques et françaises.

Ce risque de pollution est aujourd'hui d'autant plus fort que le trafic par voie maritime s'accroît constamment. Ainsi, un pays côtier ne perçoit plus la navigation le long de ses côtes comme il pouvait le percevoir, il y a encore quelques années.

Il a été expliqué précédemment que le "*passage inoffensif*" était une servitude du pays côtier vis à vis des pays tiers qui consistait à laisser libre le transit dans ses eaux à la seule condition que le navire de passage ne lui porte pas atteinte. Si l'on reprend les exemples des détroits turcs ou des eaux du détroit de Malacca, il est aisément compréhensible qu'aucun navire pris isolément ne porte atteinte aux pays côtiers. En revanche, il est clair qu'un trafic en ligne de file continue est de nature à porter atteinte aux pays côtiers. Ces derniers sont contraints de prendre d'importantes mesures préventives. Il serait donc erroné de réduire la nuisance à l'accident. La nuisance peut provenir de l'intensité du trafic. Ainsi, à la suite du naufrage de l'"*Amoco Cadiz*", la France a considérablement renforcé, à titre

préventif, ses moyens d'intervention, tant devant les côtes bretonnes que dans le Pas-de-Calais.

Il convient, dès lors, de se demander si la navigation, à grande échelle, entre dans le cadre du "*passage inoffensif*" tel qu'il est défini par la C.M.B. Il y a là un réel sujet de discussion.

B) L'exploitation abusive des ressources de la mer.

Comme la navigation, l'exploitation des océans a également changé d'échelle.

Considérons, par exemple, la pêche. Il s'agissait d'une activité artisanale. Elle est le plus souvent devenue industrielle. Désormais, les moyens de détection de la ressource (satellite, radar) ne donnent guère de chance de survie à cette dernière. De plus, les navires ont considérablement accru leur capacité de pêche hauturière.

Dans ce contexte, il est nécessaire de renforcer la police de la pêche tant dans les Z.E.E. nationales qu'en haute mer, sans quoi la survie du patrimoine halieutique pourrait être gravement menacée.

Du droit résultant de la convention de Montego bay, il ressort les points suivants :

- en Z.E.E, la réglementation applicable, en matière de pêche, est édictée par les autorités compétentes du pays.

- en haute mer, le principe de la liberté de la pêche est reconnu par l'article 116 de la convention de Montego bay. Néanmoins, cette dernière contient, par dérogation à ce principe, quelques stipulations restreignant cette liberté en haute mer.

Ce droit semble inadapté aux réalités de la pêche contemporaine.

En Z.E.E. la pêche est le plus souvent réglementée. Des taux maxima de capture sont fixés. Ces dispositions sont nécessaires pour la protection du patrimoine halieutique. Malheureusement, la plupart des pays du monde sont matériellement incapables d'assurer effectivement la surveillance de leur Z.E.E. En effet, seule la

marine nationale du pays de la Z.E.E. est habilitée à faire la police des pêches. Pour une part importante des pays du monde, cela signifie qu'il n'y a aucun contrôle.

En outre, le droit existant ne facilite pas le rôle des Etats. En effet, souvent les fraudes ont lieu à proximité de la haute mer. Ainsi, dès que les pêcheurs contrevenants voient s'approcher les contrôleurs de pêche, ils gagnent le large, mer d'asile.

C'est à l'hiver 1996, que la France a pris conscience que la zone économique nationale s'étendant au large des Terres Australes et Antarctiques Françaises (T.A.A.F.) était pillée par des navires battant pavillon japonais ou chilien. Depuis cette date, la France a considérablement renforcé sa présence navale dans la région, même si elle est incapable d'assurer une présence permanente. En outre, les dispositions pénales ont été renforcées à plusieurs reprises pour être plus dissuasives envers les contrevenants. D'après l'administration des affaires maritimes, ces efforts ont été fructueux mais ils sont loin d'être à la hauteur de l'échelle du pillage.

Si la France, quatrième puissance navale du monde, a du mal à faire respecter son domaine, il est difficile de concevoir que d'autres pays n'aient pas les mêmes difficultés. Il est notoire, par exemple, que les côtes de l'ouest africain sont l'objet de pillages importants.

Hors Z.E.E. la pêche est en principe libre. Cette liberté paraît excessive pour des navires hauturiers dotés de grandes capacités de pêche et armés d'équipages peu enclins à s'auto-limiter.

Le droit de Montego bay prévoit des possibilités de limiter cette liberté. Cette limitation suppose néanmoins l'accord des Etats. Il n'est pas possible, en effet, d'aller contre le principe de liberté de la haute mer et de son corollaire qui est celui de l'exclusivité du pavillon. Ainsi un pêcheur ne peut être contrôlé que par un bâtiment d'Etat de sa nationalité. En revanche, sauf accord international exprès, un bâtiment d'Etat d'une nationalité tierce est impuissant en matière de police des pêches. Cela signifie qu'un navire dont l'Etat de nationalité n'a pas signé d'accord spécifique peut pêcher en toute liberté et donc réduire à néant la portée de l'accord.

De fait, un Etat s'engageant dans une politique de protection de la ressource de la haute mer risque de pénaliser davantage ses pêcheurs nationaux que de préserver les océans.

Au total, la protection du patrimoine halieutique s'accommode mal de la liberté de la haute mer.

II) La mer, lieu de rencontres interdites.

La mer, par nature, est un lieu d'échanges et de communication. Il serait illusoire d'ignorer que certains de ces derniers sont de nature délictuelle. La criminalité, les trafics illicites par voie maritime sont des activités qui se développent.

A) la criminalité en mer.

L'"international maritime bureau" a organisé à Kuala-Lumpur les 1er et 2 juin 1998 un séminaire international sur l'insécurité en mer. Il en ressort que cette dernière s'accroît et que la situation est désormais préoccupante.

Quelques données sont, à cet égard, éclairantes. En 1991, on dénombrait 107 cas de piraterie dans le monde. En 1997, on en recensait 229 qui ont entraîné la disparition de 51 marins. Il est établi que, rapportée au nombre d'occupants, la criminalité est environ 50 fois supérieure en mer que sur terre.

Les formes d'insécurité se diversifient. Des navires au mouillage font l'objet d'agressions. Le commandant et les officiers sont enlevés. Les documents du bord sont dérobés. Une rançon est ensuite exigée pour la libération de l'équipage et la restitution des papiers de bord. Des navires et leur cargaison sont volés avec le consentement d'une partie variable de l'équipage. L'ensemble (navire-équipage) reprend ensuite son activité sous une identité différente.

Il apparaît que la liberté de la haute mer devient aujourd'hui une aubaine pour ceux qui attendent à la sécurité en mer.

En haute mer, un navire répond aux seuls navires d'Etat de son pavillon. Par exception à ce principe, la coutume internationale a toujours permis à tout navire d'Etat, quelle que soit sa nationalité, de réprimer la piraterie. Par exemple, des pirates français agissant contre un navire battant pavillon libérien peuvent être arraisonnés par un bâtiment de la "*Royal navy*" britannique. Les articles 117 et suivants de la C.M.B. formalisent cette tradition ancestrale. Ainsi, il serait admissible de considérer que l'insécurité en mer fait l'objet d'une police en mer.

Cette affirmation est malheureusement fausse. Seule la piraterie permet de déroger à l'exclusivité du pavillon. Or, la piraterie a une définition juridique extrêmement restrictive. Elle ne peut s'exercer qu'en haute mer, sous la forme d'attaque à des fins

privées d'un navire privé par un autre navire privé. Tous les autres cas d'insécurité maritime (mutinerie d'équipage, terrorisme d'Etat, agression en eaux territoriales) échappent à la définition de la piraterie. Dès lors, en haute mer, seuls les navires d'Etat du pavillon de l'agresseur sont à même d'intervenir. En eaux territoriales, seuls les navires d'Etat du pays côtier ont compétence pour intervenir.

Concrètement, cela signifie que la haute mer est peu sécurisée. Quant aux eaux territoriales, la sécurité y dépend exclusivement du pays côtier avec tout ce que cela signifie. En effet, dans certaines régions du monde, il est établi que l'insécurité est entretenue par l'Etat côtier qui tire profit des produits des vols.

L'insécurité fragilise l'équilibre du droit de la mer. Tant la liberté de la haute mer que le droit de passage inoffensif sont dépourvus de sens si la sécurité des zones correspondantes n'est pas assurée.

B) Les trafics illicites.

La haute mer, espace de liberté, est un fantastique lieu d'échange pour les trafiquants. "*Res nullius*" aucune règle nationale ne s'y applique. Ainsi, un trafic, illicite au regard d'un droit national peut s'exercer en mer, en toute légalité, s'il ne rentre pas en contravention avec le droit international.

Cette possibilité affaiblit les Etats, la mer devenant un abri vis-à-vis de leurs autorités nationales. Cette réalité est aujourd'hui d'autant plus dangereuse que les trafiquants bénéficient, eux aussi du développement des transports maritimes.

Il apparaît ainsi que l'espace maritime, espace de liberté, devient un facteur d'affaiblissement des Etats car il sert de refuge à ceux qu'ils poursuivent.

*

*

*

-

CONCLUSION.

Classiquement, les relations internationales ont reposé sur l'"*équilibre des Etats*". Aujourd'hui le concept de "société des Etats" s'y substitue progressivement. Sous ce concept, il est admis que les Etats mettent en commun tout ou partie de leur souveraineté pour donner plus de force à leurs actions. C'est le sens de la multiplication des actions multinationales qui se développent dans le monde.

Le droit de la mer n'échappe pas à cette réalité. Limiter le droit de la mer à un droit d'équilibre interétatique serait illusoire, car les Etats ne sont pas assez puissants pour le faire respecter. L'équilibre est rompu par des forces extérieures aux Etats.

La mer est un bien trop précieux pour qu'on puisse ainsi admettre l'anarchie dans son utilisation. La qualité de l'environnement et la sûreté des Etats en dépendent.

Une nouvelle approche du droit de la mer mérite d'être envisagée. A l'approche interétatique, aujourd'hui défailante, il est possible de substituer une approche supra-étatique. C'est probablement le sens des propos du président de la République quand il dit lors du discours précité de Fontainebleau à propos de la pollution : *"Le premier obstacle résulte de la volonté des Etats de préserver, dans ce domaine, une conception dépassée de leur souveraineté. La pollution ignore les frontières. L'interdépendance appelle des mécanismes régulateurs universels, des dispositifs impartiaux et efficaces de mise en oeuvre et de contrôle des engagements pris"*.

A la demande des Nations unies, une "commission mondiale indépendante sur les océans" (C.M.I.O.) a été créée en décembre 1995 afin de *"susciter une réflexion critique sur la situation actuelle des océans dans une perspective intégrée et pluridisciplinaire"*. M. Soares, ancien président portugais et président de la C.M.I.O. a présenté ses travaux devant la 53ème assemblée générale de l'O.N.U. en décembre dernier.

Il ressort de l'ensemble des conclusions du rapport Soarès que le droit de la mer n'est plus totalement adapté aux réalités contemporaines. Il plaide notamment pour une *"gouvernance efficace et centralisée des océans"*.

Qu'il s'agisse du discours de Fontainebleau ou du rapport Soarès, il est observé une critique sourde du droit de la mer. Plus ou moins confusément, l'esprit de ces critiques repose sur la mise en cause des équilibres qui ont présidé à la naissance du droit de Montego bay.

Dans ce contexte, il serait dangereux pour la France, et plus particulièrement pour ses institutions maritimes, de s'en tenir à la position classique : *"tout Montego bay, rien que Montego bay"*. Certes, cette position a l'avantage de la facilité et de la simplicité. Elle risque néanmoins d'être inadaptée à la pression internationale que l'on sent poindre.

Une stratégie des espaces maritimes doit donc être définie par la France. Sans cet effort, cette dernière risque de se voir imposer un ordre qu'elle n'aura pas su construire.

*

*

*

CHAPITRE DEUX :

-

-

LA FRANCE DOIT ETABLIR UNE STRATEGIE DES ESPACES MARITIMES.

-

-

Introduction : Une stratégie dynamique et constructive.

Il a été établi dans le précédent chapitre qu'une stratégie des espaces maritimes devait être définie par la France. Sans cet effort, en effet, la France risque de se voir imposer un ordre juridique des océans dont l'établissement lui échappera.

-

Il appartient ainsi à la France d'oeuvrer d'une façon dynamique et constructive à l'évolution du droit de la mer.

Dynamique : la France a, en matière de droit de la mer, des intérêts. Ces derniers ne sauraient être remis en question mais ils doivent être envisagés de façon vivante. En effet, une vision statique de nos intérêts nationaux répondraient mal aux ruptures d'équilibre précédemment énoncées qui affectent aujourd'hui les fondements du droit de la mer.

Ces intérêts fondamentaux, au nombre de trois, sont l'attachement de la France, à son domaine maritime, à la liberté de navigation et au statut du navire d'Etat.

Il conviendra, dans la première partie du chapitre II, de passer en revue ce triple attachement et de définir la vision dynamique qu'il est possible d'en avoir.

Constructive : l'approche dynamique de revendications traditionnelles doit être dépassée par l'apport de suggestions novatrices. Ainsi, la France pourrait proposer une politique mondiale de l'environnement maritime et initier une gestion internationale de ses espaces nationaux. Tel sera l'objet de la seconde partie du chapitre.

*

*

*

CHAPITRE DEUX :

-

LA FRANCE DOIT ETABLIR UNE STRATEGIE DES ESPACES MARITIMES.

-

Premiere partie : L'attachement national au domaine maritime, a la liberté de la haute mer et au statut du navire d'etat.

-

I) L'attachement national au domaine maritime.

Aussi extraordinaire que cela puisse paraître, la France n'a pas achevé de définir ses revendications maritimes.

En métropole : les lignes de base sont tracées. Mais au large, le tracé des frontières maritimes avec le Royaume-uni ou l'Espagne est inachevé. En matière de revendication du plateau continental, la France n'a pas encore achevé les travaux hydrographiques nécessaires à l'établissement des revendications nationales. Ces dernières doivent être exposées d'ici 2004, à New York, devant la commission des limites du plateau continental.

Outre-mer : les lignes de base droites nationales ne sont pas tracées. Ainsi, la France doit se contenter du tracé résultant de la laisse de basse mer. Ce tracé est évidemment moins favorable que celui qui résulterait de lignes de base droites. Au large, le tracé des frontières maritimes avec les pays voisins n'est, le plus souvent,

pas effectué. Quant aux travaux de délimitation du plateau continental, ils sont à peine entamés.

Il résulte de ces constatations, que la France a encore des réclamations à formuler. Il y a là, probablement, une bonne occasion de transformer ces revendications en négociations potentielles.

Il est de l'intérêt du pays de privilégier des prétentions qualitatives à des prétentions quantitatives. Il serait vain d'obtenir de grands espaces dotés de peu de ressources. Inversement, des prétentions modestes et bien adaptées aux besoins de la France permettraient de céder à des tiers des espaces qui pourraient les intéresser.

Cette approche mérite d'être plus particulièrement privilégiée dans des zones litigieuses. Ce pourrait être le cas au large de la Guyane (discussions avec le Surinam et le Brésil pour le plateau continental) - dans l'arc Antilles (discussions avec les autres pays de la région pour les zones de pêche) - dans le sud de la Nouvelle Calédonie (en vue de la définition du plateau continental avec l'Australie et la Nouvelle Zélande).

Il convient, ici, de citer le cas de la Méditerranée. Les pays méditerranéens ont unanimement renoncé à revendiquer leurs Z.E.E. en raison de la petitesse de l'espace maritime. L'étroitesse de la mer aurait abouti à un découpage inextricable de cette dernière. Par ailleurs, au regard du droit communautaire, cette mer n'est pas intégrée à l'"Europe bleue". Cela signifie que chaque pays membre de l'Union Européenne exploite nationalement les ressources halieutiques de ses eaux territoriales.

A la fin de l'été 1997, l'Espagne a rompu cette unanimité en décrétant unilatéralement une zone de pêche de 49 nautiques au large des Baléares.

La France a eu la sagesse de ne pas répliquer hâtivement par une mesure symétrique qui aurait conduit à entrer dans la logique espagnole. Une telle riposte aurait traduit une volonté d'"équilibre de puissance" peu adaptée aux relations internationales contemporaines. En outre, elle aurait probablement incité les autres pays méditerranéens à proclamer, à leur tour, de telles zones.

En revanche, il convient de ne pas rester inerte face à la démarche espagnole. Il y a lieu de provoquer une discussion internationale sur l'exploitation des ressources en Méditerranée. L'objectif serait de définir une gestion commune de la ressource et de l'intégrer au sein d'une politique européenne aquacole.

Cette attitude serait d'autant plus raisonnable qu'une mutation à court terme de la nature de la pêche est prévisible. Il est probable, en effet, que l'aquaculture se substitue à la pêche et diminue corrélativement la valeur de la ressource. Il serait déraisonnable de faire une crise de ce problème dont l'acuité est amenée à diminuer avec le temps. D'une façon plus large, la pêche et son droit doivent être envisagés dans une perspective dynamique. L'importance de la ressource halieutique est probablement amenée à décroître.

Au total, une vision rationnelle de l'espace maritime national doit se substituer à un attachement trop passionnel.

II) L'attachement de la France à la liberté de navigation.

-

A) La projection de puissance, la prévention des crises et la dissuasion rendent indispensable la liberté de navigation.

-

Projection :

-

Dans les dix dernières années, le Président de la République a décidé, à de nombreuses reprises, d'employer le groupe aéronaval français. Ainsi, tant dans le golfe arabo-persique qu'en mer Adriatique, le porte-avions a joué un rôle capital dans les crises internationales récentes du Moyen-Orient et de l'ex-Yougoslavie. Sans liberté de navigation, ces missions de projection auraient été impossibles.

Prévention :

La prévention des crises et la protection de nos intérêts supposent également que nos unités aient une totale liberté d'aller et de venir en haute mer. En effet, ces deux missions supposent un entraînement quotidien qui exige une telle liberté.

"Vouée à des fins pacifiques", la haute mer ne relève d'aucun Etat (articles 86 et suivants de la convention de Montego Bay). Elle est l'espace de liberté par excellence. Ainsi, elle est le théâtre privilégié des forces aéronavales qui s'y entraînent.

Dissuasion:

Rappelons enfin que la stratégie militaire française repose largement sur la dissuasion nucléaire dont les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (S.N.L.E.) sont l'un des deux vecteurs. Quelle crédibilité pourrait avoir cette dissuasion si les mouvements des S.N.L.E. étaient emprisonnés dans un maillage de règlements internationaux ?

Actuellement, au titre de ces missions militaires, la marine nationale use constamment de cette liberté. On citera, à titre d'exemple, la présence, au large de Kourou des unités françaises qui assurent la protection du centre spatial de lancement des fusées Ariane. Quant aux S.N.L.E. ils assurent une présence sous-marine continue. De façon plus générale, au seul titre de la prévention, la marine nationale dispose constamment à la mer de 35 bâtiments.

Ces opérations navales répondent à l'importance que représente la mer pour notre pays. Plus de 210 bateaux relevant de 50 compagnies battent pavillon français. Le Havre, Marseille, Rouen, Dunkerque, Nantes et Bordeaux sont des ports importants pour lesquels la liberté des approvisionnements par voie maritime est gage de prospérité et facteur d'indépendance de la France.

Une liberté menacée :

Dans un passé récent, les événements ont illustré les menaces qui pouvaient peser sur cette liberté. Au cours de la guerre Iran-Irak, la marine nationale est intervenue pour protéger la liberté de navigation de notre flotte de commerce. En 1987, le porte-conteneurs "Ville d'Anvers" a essuyé, au mépris du droit international, pendant 25 minutes des tirs à la mitrailleuse et au lance-roquettes. Ce grave incident entraîna la rupture des relations diplomatiques entre la France et l'Iran ainsi que l'envoi du groupe aéronaval français déployé autour du porte-avions Clémenceau. Cette opération, dénommée Prométhée, dura de juillet 1987 à novembre 1988.

La France, eu égard à l'importance, précédemment rappelée, de la liberté de navigation, doit donc être à même de défendre cette liberté.

B) Une approche dynamique de la liberté de navigation :

-

Le chapitre précédent a permis de montrer que la liberté de la haute mer pouvait être pervertie par des usages malfaisants : criminalité ou trafics illicites. La liberté de navigation doit se limiter à un usage légitime et licite.

Il est alors logique de contrer ces perversions en fondant une police de la haute mer. La conciliation de la liberté et de sa réglementation est un défi à relever. Le développement de la police en haute mer est très probablement la solution à exploiter.

Celle-ci est, aujourd'hui, à l'état embryonnaire. Outre le cas traditionnel de la piraterie, consacré par la coutume et la C.M.B, elle se développe en matière de police des stupéfiants. Le 20 décembre 1988, était adoptée à Vienne la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Son article 17, long de 11 paragraphes, permet aux Etats signataires d'intervenir en haute mer à l'encontre de navires ne battant pas leur pavillon. Cet accord renvoie à des accords régionaux et suppose l'adaptation des législations nationales.

La France a adapté son dispositif interne. Quant aux accords régionaux, force est d'admettre qu'aucun n'a été ratifié à ce jour. L'accord de Strasbourg (Application de la convention de Vienne en Europe) pourtant signé en 1994 ne sera jamais applicable. Le conseil d'Etat français y a décelé de nombreux chefs d'inconstitutionnalité. L'accord France-Amérique, quant à lui, est au stade de projet depuis 1994 et aucun élément ne permet d'espérer un déblocage rapide de cette convention.

Au total, la police des stupéfiants en haute mer reste, de fait, soumise à l'exclusivité du pavillon. Ainsi, il apparaît qu'au delà des discours d'intention, les pays refusent de renoncer à l'exclusivité du pavillon.

De nombreuses raisons justifient les réticences nationales. La France par exemple répugne à laisser arrêter, voire juger, ses nationaux par des autorités étrangères. Les Pays-Bas, quant à eux, restent sourcilleux de leur législation anti-stupéfiants. Ainsi, un produit dont la consommation est prohibée en France est libre aux Pays-Bas. Dans un tel cas de figure, il est impossible d'envisager une police internationale puisqu'il n'y a délit que pour un seul des pays.

Il est de l'intérêt de la France de faire progresser cette situation. Il est clair qu'une police internationale des stupéfiants en mer permettrait pour une somme constante de moyens une efficacité plus grande au profit de l'ensemble des Etats participants.

Prétexter la liberté de navigation pour empêcher le développement d'une police internationale des stupéfiants en haute mer ne sert aucune autre cause que celle des trafiquants. Par voie de conséquence, les Etats en sont déstabilisés. Il est établi en effet que ce trafic finance souvent un activisme politique. On citera, par exemple, les cas des Philippines et du Sénégal qui affrontent un terrorisme intérieur, respectivement, à Mindanao et en Casamance. Dans les deux cas, ce terrorisme est financé l'argent des cartels.

En matière de criminalité internationale, à la suite de la multiplication des actes de terrorisme, et notamment, la prise d'otages survenue à bord de l'Achille Lauro en 1985, une convention internationale a été signée à Rome le 10 mars 1988. Malheureusement, le contenu de celle-ci ne remet pas suffisamment en cause l'exclusivité du pavillon. En effet, ce texte étend la compétence judiciaire des Etats mais non leur compétence policière. Concrètement, cela signifie que l'intervention initiale reste du ressort de l'Etat du pavillon, même si la justice d'un Etat tiers peut être saisie.

La France aspire à un rayonnement international tant pour ses institutions que pour ses acteurs économiques privés. Il est de son intérêt que tous les espaces maritimes soient sécurisés. Invoquer la liberté de navigation pour ne pas faire évoluer le droit risque d'être un mauvais alibi au service des terroristes.

III) L'attachement de la France au statut du navire d'Etat.

La police de la haute mer étant l'apanage de l'Etat du pavillon, il faut à ce dernier des moyens. Ce sont les "navires d'Etat" qui sont dotés de cette prérogative. Il s'agit des "*navires de guerre*" définis par l'article 29 de la C.M.B. et des "*navires appartenant à un Etat ou exploités par lui et utilisés exclusivement pour un service non commercial*". En France, les bâtiments de la marine nationale entrent quasiment tous dans la catégorie des navires de guerre. Les unités des douanes, de la gendarmerie, des affaires maritimes rentrent dans la deuxième catégorie.

Corrélativement à leurs pouvoirs de police et compte-tenu du fait qu'ils représentent leurs Etats, ces navires bénéficient d'une triple immunité vis-à-vis des Etats tiers. Il s'agit de l'immunité de législation, de juridiction et d'exécution.

D'une façon générale, l'immunité en droit international perd de sa force. Il en est de même en droit de la mer. Il paraît de moins en moins admissible de distraire un bâtiment d'une norme au motif qu'il est bâtiment d'Etat.

Quelques exemples -totalement fictifs - sont ici nécessaires:

Un bâtiment militaire étranger dégaze dans les eaux territoriales françaises. Aucun déroutement du bâtiment n'est envisageable. Il est simplement possible de lui demander de regagner le large et d'engager ultérieurement la responsabilité civile de son Etat.

Une convention internationale proscriit les immersions en mer. Nul ne peut contraindre un navire d'Etat à respecter la dite convention.

Un traité prévoit un contrôle international de la sécurité à bord des navires à propulsion nucléaire. Un navire militaire échappe à ces contrôles.

L'immunité des navires d'Etat apparaît, pour beaucoup d'observateurs, de plus en plus comme un privilège indu.

En fait, il s'explique parfaitement dans une logique d'équilibre d'Etats. S'il était possible de soumettre un navire d'Etat à la législation, à la juridiction ou aux moyens d'exécution (saisie par exemple) d'un pays tiers, il y aurait un risque évident de surenchère. La seule solution pour ne pas tomber dans une spirale de vengeances est d'accorder une immunité aux navires d'Etat.

Inversement, si l'on substitue un ordre international à l'équilibre des Etats, plus rien ne justifie que l'activité des navires d'Etat ne s'inscrive pas dans un ordre international. Dans ce cas, il n'y aurait plus d'immunité du navire d'Etat mais un régime unique commun à tous les navires d'Etat du monde.

Il est donc de l'intérêt de la France de bien anticiper ce mouvement en particulier en matière de droit de l'environnement. Il serait inadmissible que le Porte Avions Nucléaire (P.A.N.) voit sa liberté de mouvement réduite du fait d'un amenuisement de ses immunités.

En tout état de cause, il appartient à la France de parer cette éventualité en participant à l'élaboration de toute norme pouvant le cas échéant être opposée à un navire d'Etat.

* *

*

CHAPITRE DEUX :

LA FRANCE DOIT ETABLIR UNE STRATEGIE DES ESPACES MARITIMES.

-

Seconde partie: Une approche constructive.

-

I) Une politique mondiale de l'environnement maritime.

A) Très concernée par ce sujet, la France est parfaitement à même d'avoir une stratégie "offensive" en la matière.

En matière d'environnement, la France est menacée par l'accroissement du trafic maritime le long de ses côtes.

Le Pas-de-Calais est particulièrement fréquenté. Quotidiennement, 300 navires le franchissent dans l'axe nord-sud, 300 dans l'axe continent-Royaume-Uni. Dans les 35 dernières années, quatre accidents ont eu lieu en France : Le "*Torrey Canyon*" en 1967, l'"*Olympic bravery*" et le "*Bohlen*" en 1976, et, en 1979, l'"*Amoco Cadiz*"

devant les côtes bretonnes. En 1993, 88 conteneurs tombaient du "*Sherbro*" et les plages françaises de la Manche ont été recouvertes de détonateurs. En 1996, la cargaison de grains du "*Fenes*" étouffe les posinodies des Bouches de Bonifacio.

Si la France venait à prendre une initiative en matière de politique de l'environnement, il en résulterait des réactions à l'échelle mondiale. Il paraît donc pertinent de s'assurer que l'Europe est concernée par cette question.

L'Union Européenne abrite Rotterdam, le plus grand port du monde. Anvers, Hambourg, Londres, Le Havre, Lisbonne, Barcelone, Marseille, Gênes et le Pirée sont des ports majeurs. Ainsi, l'Europe est le théâtre d'accidents maritimes. En 1984, le "*Mont-Louis*" sombrait avec 18 fûts d'hexafluorure d'uranium ; en 1992, le "*Haven*" s'échouait en Méditerranée et l'"*Aegan sea*" devant La Corogne ; en 1995 c'est au tour du "*Braer*" en Ecosse et, en 1996, le "*Sea empress*" s'échoue au pays de Galles.

Il apparaît que la France et l'Europe sont d'une grande fragilité écologique. Celle-ci s'explique par la géographie du continent. Seuls le Royaume-Uni, l'Irlande, la France, l'Espagne et le Portugal ont une ouverture sur l'Océan Atlantique. Les autres pays européens, pour y accéder, doivent emprunter des routes maritimes où la probabilité d'accident est grande (étroitesse de Gibraltar et du Pas-de-Calais).

Il convient d'être convaincu de cette réalité. La France (en particulier) et l'Europe (en général) seraient les premiers bénéficiaires d'une politique de l'environnement efficace. Il est faux d'affirmer que la France (et l'Europe) ne supporterai(en)t pas les conséquences de ses (leurs) négligences écologiques.

La France est donc particulièrement à même d'initier ou de participer à une réflexion sur l'environnement maritime. En fait, la France a toutes les raisons d'être demandeuse d'une telle réflexion.

Stratégiquement, cette attitude aurait un triple mérite. Premièrement, elle prouverait l'intérêt effectif de la France pour une préoccupation de l'opinion publique internationale. Deuxièmement, elle donnerait un temps d'avance à la France et lui éviterait d'être sur la défensive. Troisièmement, cette attitude permettrait à la France d'orienter les termes du débat et non de les subir.

B) Quelle stratégie?

-

L'application du principe "pollueur-payeur" à la navigation maritime.

-

Il est admis couramment que la liberté de la navigation a pour corollaire sa gratuité. Dans les eaux territoriales, plus particulièrement, on peut considérer que la juste contrepartie de cette gratuité réside dans le "*passage inoffensif*". Le bâtiment qui traverse les eaux territoriales doit se limiter dans ses activités pour que le transit reste inoffensif. Il ne saurait être question de revenir sur ce principe.

Inversement, dès lors que l'on considère que l'intensification de la navigation dans certaines zones (détroits, routes maritimes particulièrement fréquentées) pervertit le "*passage inoffensif*", le principe de la gratuité doit être discuté. Ainsi, si la liberté de navigation amène certains Etats à supporter une servitude, il est légitime de remettre en cause le principe de gratuité.

Une première solution consisterait à concéder un dédommagement aux pays riverains si l'on considère qu'ils subissent un préjudice "*anormal*" et "*spécial*".

Préjudice anormal et spécial.

Il convient d'explicitier ces deux termes que l'on retrouve dans le droit de la responsabilité administrative française.

L'anormalité du préjudice signifie que ce dernier est excessif par rapport à ce que le bon sens admet. La spécialité signifie que ces pays subissent un préjudice que d'autres pays ne connaissent pas. Certes, il apparaît que ces deux notions supposent une appréciation subjective. Pour autant, elles semblent constituer un bon objet de négociation. Ainsi, il serait concevable de déterminer dans le cadre d'une négociation internationale la liste des pays subissant un tel préjudice.

Ces pays bénéficieraient d'une redevance financière qu'auraient à verser les bateaux empruntant leurs eaux territoriales.

Il pourrait aussi exister une solution alternative. Elle reposerait également sur le principe du péage. A la différence de la solution précédente, cependant, le produit du péage serait versé à un fonds international. Ce dernier emploierait alors les fonds

collectés à l'aménagement des zones concernées ou plus généralement à la préservation de l'environnement maritime. Cette solution, par rapport à la précédente aurait pour avantage d'empêcher la constitution d'une rente de situation géographique au profit du (ou des) pays côtier(s).

Une réglementation plus stricte de la liberté de navigation;

Il est fort probable que l'application du principe "*pollueur-payeur*" à la navigation en eaux resserrées soit écarté par les puissances maritimes. Celles-ci préféreront le confort du "*statu quo*" aux risques de l'innovation alors même que cette dernière serait profitable à certaines d'entre elles - la France et le Royaume-Uni, notamment pour le Pas-de-Calais.

Il faudrait alors se replier vers un renforcement des règles de la navigation internationale. Ces règles dont certaines sont déjà existantes consisteraient à définir très fréquemment des vitesses et des sens de circulation; des modes de propulsion, des notifications préalables de mouvements etc. Cette démarche supposerait une négociation internationale approfondie car il est clair que la réglementation peut signifier une interdiction pure et simple. Tel serait le cas si le franchissement de détroits était réservé aux navires à propulsion classique (par opposition aux navires à propulsion nucléaire).

Il s'agit donc d'avoir en la matière une démarche constructive mais réaliste.

En 1996, lorsque le cargo Fenes s'est échoué dans les Bouches de Bonifacio, une importante pollution en a résulté. Aussitôt après cet accident, la France a proposé à l'Organisation Maritime Internationale (O.M.I.) un renforcement de la navigation dans cette zone. Par cette démarche, la France a prouvé qu'elle était consciente de la pertinence de ce type de solution.

Considérons un autre exemple. En 1998, L'Union Indienne a instauré un système de déclaration préalable, à l'entrée de la zone des 200 milles, pour les navires transportant des matières dangereuses. Cette prétention n'est pas conforme au droit de la mer car un pays n'a aucun droit pour prétendre ainsi réguler la navigation en haute mer. Cette initiative nationale est donc condamnable. Pour autant, cette initiative semble mériter discussion. En effet, un tel régime de déclaration préalable d'itinéraire et de nature des matières transportées faciliterait une intervention en cas de sinistre. On pourrait imaginer que l'Organisation Maritime Internationale (O.M.I.),

dûment habilitée et après concertation édicte cette réglementation qui serait alors applicable internationalement

Au total, il serait peut-être plus opportun d'initier une réflexion internationale en la matière plutôt que de se voir imposer des règles pour lesquelles la France serait réservée.

II) Pour une gestion internationale des eaux nationales.

Qu'il s'agisse d'une vision politique (sécurisation des espaces maritimes) ou d'une vision économique (exploitation économique) les espaces maritimes supposent une implication réelle des pays côtiers. Une zone économique n'a aucun sens si quiconque, de fait, y a accès. De la sorte, des eaux ne sont "territoriales" que si le pays côtier y exerce pleinement sa souveraineté.

Ainsi, un pays doit être à même de contrôler ses espaces.

Traditionnellement, et à l'image de ce qui se passe sur terre, l'Etat ne délègue en aucun cas ses pouvoirs de police à un Etat tiers. Il y aurait une atteinte humiliante à sa souveraineté.

Cette assimilation entre la police maritime et la police terrestre paraît infondée. En effet, le bénéficiaire de la police terrestre est le plus souvent un ressortissant national. En revanche, le bénéficiaire de la police maritime est le plus souvent un ressortissant étranger. L'Etat d'appartenance de ce dernier pourrait donc être associé à la sécurité de la zone maritime qu'il traverse.

Ainsi, la France peut envisager de participer à la police des mers au profit de pays tiers et donc de ses propres ressortissants. D'ores et déjà, cette solution est fréquemment envisagée.

Un navire câblé de France télécom pose des câbles sous marins le long des côtes de la corne de l'Afrique. Il envisage un accompagnement de la marine nationale. Un navire de la COGEMA chargé de matière radioactive doit contourner le Cap Horn et

craind d'être pris à partie par des écologistes chiliens. Il demande à bénéficier d'une escorte.

Les pays de l'arc Antilles ont le plus grand mal à éradiquer le trafic de drogue de leurs eaux territoriales. La multitude d'Etats souverains dans la région est une aubaine pour les trafiquants qui commettent un délit dans une zone et se réfugient aussitôt dans les eaux du pays voisin.

Voilà autant d'exemples qui prouvent qu'il existe, dans le monde, un besoin d'assistance en matière de sûreté maritime que la France pourrait apporter.

Inversement, la France se trouve parfois à même de demander un concours étranger. Le lancement de satellites de la base de Kourou (Guyane) suppose la protection de ses approches maritimes par la Marine nationale française. La plupart de ces tirs bénéficient à des pays autres que la France. Cette dernière pourrait envisager de partager le fardeau. En matière de police des pêches, il est clair que la zone des Terres Australes et Antarctiques Françaises (T.A.A.F.) impose à la France un effort très important. Il serait concevable de demander à la Nouvelle Zélande, l'Afrique du Sud ou l'Australie d'apporter un concours à la surveillance des pêches.

Qu'il s'agisse de demander ou d'apporter un concours, la résistance de principe est forte. La sûreté du territoire est une des missions premières du souverain. La confier à un tiers équivaut indiscutablement à un démembrement de la souveraineté.

Pour autant, si ce démembrement n'est pas effectué, la souveraineté restera purement virtuelle et la police ne sera pas du tout assurée. Cette dernière option n'est pas satisfaisante mais partager l'exercice effectif de la police suppose une réelle révolution des mentalités tant en France qu'à l'étranger.

La conservation par la France de son espace maritime est à ce prix. Inversement, la défense des intérêts nationaux dans des espaces maritimes étrangers peut imposer l'usage de nos propres moyens.

Il y a là une réelle stratégie à conduire.

*

*

*

LES ESPACES MARITIMES : UN ENJEU STRATEGIQUE POUR LA FRANCE.

-

CONCLUSION:

-

"Quand les événements vous dépassent, faites mine de les avoir provoqués."

A. Camus.

Un monde sans souveraineté?

Une des principales réflexions contemporaines porte sur la souveraineté. D'ailleurs l'un des plus éminents professeurs français de sciences politiques, M. Pierre Badie, a titré son dernier ouvrage (paru en janvier 1999) : *"Un monde sans souveraineté : les Etats entre ruse et responsabilité"*.

Il se trouve que le rapport qu'entretient la France avec les espaces maritimes est exactement de cette nature.

Prétendre exercer sa souveraineté sur 11 millions de km² semble aujourd'hui illusoire sans moyens considérables. De la sorte, soutenir que la navigation est libre, pour les ressortissants nationaux, est un vœu pieux si cette liberté n'est pas protégée et garantie par la France.

Les espaces maritimes constituent donc pour la France un enjeu majeur qu'elle ne peut pas ignorer.

Ainsi, la France est confrontée à l'alternative suivante:

- une stratégie de force qui se résume dans le propos : *"tout Montego bay, rien que Montego bay"*.

La France défend le droit de la mer tel qu'il ressort de la convention de 1982 et assure un équilibre menacé de toute part. Cette stratégie ne peut être écartée mais elle suppose une volonté de puissance, de souveraineté et d'indépendance nationale. Ce choix ne paraît pas être fait, même s'il est possible de le regretter. La France semble, en effet, privilégier une conception d'assistance, de transfert de compétence et d'interdépendance. Dans ce contexte, affirmer continûment *"tout Montego bay, rien que Montego bay"* est un leurre qui risque de ne tromper aucun partenaire de la France mais qui menace de bercer d'illusions la communauté maritime de cette dernière. Une telle stratégie, sans moyens, est vouée à sa perte.

- une stratégie plus pragmatique oscillant entre *"ruse et responsabilité"*. Cette attitude dénuée d'un réel volontarisme s'inscrit dans l'air du temps. Il s'agit d'anticiper une évolution jugée inévitable pour mieux la contourner.

Cette solution a le mérite de préserver l'attachement de la France à son espace maritime, à la liberté de navigation et au statut du navire de guerre au prix de quelques aménagements. En outre, la France en ratifiant les traités de Maastricht puis d'Amsterdam relatifs à l'Union Européenne a opté pour une intégration européenne. Prétendre défendre, isolément, une position en matière de droit de la mer n'aurait guère de sens. La France risquerait de ne pas être en phase avec les autres pays de l'Union européenne et sa position perdrait toute efficacité.

Si cette stratégie de *"ruse et de responsabilité"* venait à être définitivement retenue, il conviendrait de faire preuve d'une grande vigilance. Cette attention sera nécessaire afin que la spécificité des aspirations nationales soient respectées au sein d'un nouvel ordre international.

*

*

