

Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines

Par Niki ALOUPI*

À chaque statut de zone maritime (à savoir les espaces maritimes soumis à la souveraineté ou aux juridictions nationales et les espaces internationaux) correspond un statut différent des ressources marines biologiques et non biologiques, pour ce qui concerne les eaux surjacentes, les fonds marins et le sous-sol de ceux-ci. L'évolution du droit international à cet égard illustre le rapport que ces deux statuts entretiennent entre eux : les développements technologiques ayant permis une exploitation toujours plus poussée des ressources marines, le zonage maritime a évolué en fonction ; les règles internationales relatives à chaque zone régissent dès lors la gestion de ces ressources. Mais cette évolution traduit également une mutation profonde dans les préoccupations de la communauté internationale : on a assisté, en effet, au passage du seul souci de sauvegarder les prérogatives souveraines de chaque État pris individuellement à une volonté de protéger les intérêts des pays les moins développés et ceux de l'humanité prise dans son ensemble.

Les interactions et les influences réciproques entre les zones maritimes et les ressources marines, ainsi que l'évolution du droit international de la mer depuis maintenant soixante ans, traduisent « *les effets d'une inévitable dynamique du « contenu » vers le « contenant »* » (1). La fonctionnalisation graduelle de l'espace maritime (à l'instar de celle de tout espace dont le régime dépend, en définitive, de l'utilisation que l'on peut en faire) a conduit à la mise en place d'un zonage de plus en plus complexe visant à concilier les différents intérêts en présence, qui se sont souvent avérés conflictuels à l'égard notamment d'exploration et d'exploitation des ressources biologiques et minérales. Aux statuts des espaces correspondent alors les statuts des ressources qui y sont présentes (2), de telle manière que la détermination du régime juridique de chaque zone a, comme corollaire nécessaire, la fixation des règles quant à la gestion des ressources naturelles qui s'y trouvent.

À l'évidence, ce régime n'est pas dessiné *in abstracto*, mais en fonction des besoins sociaux, d'une part, et des avancées scientifiques et techniques, d'autre part. La combinaison de ces différents facteurs explique les mutations du droit international en la matière, qui ont permis d'y faire face. Or, les rapports que le droit entretient avec la réalité sont à double sens : en effet, si le droit de la mer s'est progressivement adapté aux changements technologiques et aux revendications étatiques qui en ont résulté, la réalité de

l'exploitation des ressources a dû, quant à elle, se conformer aux diverses règles juridiques qui se sont développées au fur et à mesure et est désormais circonscrite par celles-ci. Ces interférences mutuelles ne sont certes pas l'apanage du droit de la mer – au contraire, c'est l'ensemble du droit qui s'y trouve confronté – mais force est de constater qu'il s'agit là d'un domaine où elles trouvent une illustration parfaite.

La mer, dans la mesure où elle constitue non seulement un « *support plane des communications* », mais également, et surtout, un « *réservoir de richesses* » (3), fournit, par ailleurs, un exemple topique de l'opposition originelle et de la conciliation croissante entre les deux dynamiques qui ont façonné l'ordre juridique international, à savoir une tendance à une appropriation nationale et une extension de la souveraineté étatique maximale, d'une part, et celle d'une gestion collective, dans l'intérêt de la communauté internationale prise dans son ensemble, voire de l'humanité tout entière, d'autre part. Au cœur de cet équilibre difficile et toujours recherché, tiraillée entre ces deux tendances opposées et pouvant servir de support à l'une comme à l'autre, se trouve la notion de la liberté.

À cet égard, l'évolution linéaire du droit de la mer a eu un effet inversement proportionnel sur sa liberté : si elle fut, à l'origine, revendiquée et acceptée pour protéger les intérêts des États maritimes contre les appétits d'appropriation des plus grandes puissances navales, elle a été par la suite

restreinte pour répondre aux aspirations des États les plus vulnérables et a enfin été profondément transformée dans sa conception même afin de canaliser toute utilisation étatique individualisée au profit du bien commun. Ainsi, la liberté de la haute mer, entendue tout à la fois comme liberté de navigation et d'exploitation des ressources biologiques et non biologiques (4), fut défendue, dès 1609, par le Hollandais Grotius en réponse à la prétention anglaise de s'approprier les pêcheries de la Mer du Nord. Elle s'est imposée dès le XIX^e siècle dans le droit coutumier de la mer, qui a été codifié par la deuxième Convention de Genève (de 1958) et par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (ci-après désignée par l'expression Convention de Montego Bay).

Or, il s'est rapidement avéré que les ressources halieutiques (en théorie, exploitées librement par tous, mais, en réalité, par les seules puissances maritimes) étaient épuisables (5) et que le régime de non-appropriation mis en place pour la haute mer conduisait inévitablement à une utilisation abusive de celle-ci.

Cette prise de conscience, combinée aux progrès scientifiques qui ont mis en lumière le potentiel de l'exploration des ressources non biologiques (notamment du pétrole) et à la crainte du « Tiers monde » de ne pas disposer des moyens techniques et financiers pour participer activement à la course à l'exploitation des richesses, a ouvert la voie vers un double mouvement, qui est venu bouleverser le droit de la mer. D'une part, les pays en développement ont affirmé leur volonté d'utiliser les ressources adjacentes à leurs côtes afin de promouvoir leur économie et d'éviter la surexploitation imposée par des États puissants ; des « droits souverains », revendiqués sur des étendues maritimes de plus en plus importantes ont alors donné naissance à la zone économique exclusive (ci-après, ZEE) et au plateau continental. D'autre part, la prétention selon laquelle les ressources situées au-delà des limites des juridictions nationales devraient être utilisées dans l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble a ouvert la voie à la notion de « patrimoine commun de l'humanité », qui a trouvé sa consécration dans la création de la « Zone », dont les ressources (nodules et sulfures polymétalliques) sont soumises à une gestion collective.

Le système des zones maritimes, tel que prévu par la Convention de Montego Bay, partiellement codificatrice du droit coutumier, reprend les différentes étapes de ce développement. Illustration du passage d'une simple dualité entre le territorial et l'international (6) à une pluralité de statuts intermédiaires entre ces deux extrêmes, le zonage maritime actuel renferme en effet l'historique de l'utilisation de la mer et de ses ressources (7).

Eaux territoriales, ZEE et plateau continental, haute mer et « Zone » sont autant d'espaces maritimes aux statuts différenciés (auxquels correspondent des régimes différents quant à l'exploitation de leurs ressources aussi bien traditionnelles que récemment rendues accessibles) qui constituent le résultat d'une profonde transformation du droit de la mer et traduisent la prise en compte, par le droit international, de la nécessité de gérer efficacement et de manière

aussi égalitaire que possible (8) l'ensemble des richesses marines. Il convient alors, afin d'appréhender les modalités d'exploitation de ces dernières, d'étudier tour à tour le régime juridique des zones maritimes soumises à souveraineté ou à juridiction étatiques, puis celui des espaces maritimes internationalisés.

Le cadre juridique des espaces maritimes soumis à la souveraineté ou à la juridiction nationales et le régime des ressources s'y trouvant

Aussi bien les eaux intérieures (9) (c'est-à-dire les espaces maritimes complètement enclos dans un territoire terrestre) que la mer territoriale (10) sont soumis à la souveraineté de l'État riverain. Ce dernier y exerce donc des compétences exclusives pour ce qui concerne la pêche et les ressources minérales. La largeur de la mer territoriale, restée pendant longtemps cantonnée à ce qui était traditionnellement considéré comme « la portée des canons », à savoir trois ou quatre milles nautiques, et vainement débattue lors des conférences de codification de 1930, de 1958 et de 1960, a été fixée, en vertu de l'article 3 de la Convention de Montego Bay, à 12 milles marins à partir de lignes de base. Cette extension de la largeur de la mer territoriale a été justifiée, entre autres, par le besoin de protéger l'équilibre des ressources biologiques dans les zones adjacentes aux côtes, mais, l'étendue de cette zone restant tout de même réduite, cela n'a pas d'incidence pratique majeure sur les pêcheries (11).

Le fait que l'État côtier concerné (et *a fortiori* l'État du port concerné) y exerce sa souveraineté a toutefois une grande importance notamment pour ce qui concerne le renforcement de ses prérogatives en matière de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (dite pêche INN), notamment en prenant des mesures coercitives contre les navires de pêche étrangers naviguant dans ses eaux et pallier ainsi aux défaillances et au laxisme éventuels des États du pavillon concerné (dans le cadre du phénomène de la « complaisance »). À titre d'exemple, un nouveau traité visant à prohiber l'accès des ports de pêche aux navires se livrant à de telles pratiques illicites a été adopté le 1^{er} septembre 2009 par 91 pays à l'issue de négociations conduites par la FAO (12). Ce n'est donc pas tant en raison de la présence de ressources halieutiques dans la mer territoriale que cette zone s'avère importante quant à la gestion de celles-ci, mais plutôt en raison de l'ampleur des pouvoirs qu'y exerce l'État côtier, qui peut ainsi contribuer à leur protection et à leur conservation.

Mais il en va tout autrement pour la ZEE et le plateau continental, ces espaces maritimes *sui generis*, dont l'apparition dans la pratique internationale est bien plus récente. La véritable raison d'être de leur consécration réside précisément dans le souci des États côtiers d'assurer l'exclusivité de l'exploitation des ressources s'y trouvant, le statut de ces zones est donc intrinsèquement lié à la gestion des richesses marines.



© YONHAP NEWS AGENCY/MAXPPP

« Le fait que l'État côtier concerné (et a fortiori l'État du port concerné) y exerce sa souveraineté a toutefois une grande importance notamment pour ce qui concerne le renforcement de ses prérogatives en matière de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (dite pêche INN), notamment en prenant des mesures coercitives contre les navires de pêche étrangers naviguant dans ses eaux. », arraisonnement par des garde-côtes coréens d'un bateau de pêche chinois pêchant illégalement dans les eaux territoriales de la Corée du Sud.

En effet, plus des deux tiers des ressources halieutiques de la planète se trouvent dans, ou transitent par, les ZEE revendiquées par l'ensemble des États côtiers.

La pêche a d'ailleurs été le point de départ d'une prise de conscience de l'importance que revêtait une telle zone pour les pays en développement (13).

Ainsi, les États latino-américains avaient expressément revendiqué une « mer patrimoniale » d'une largeur de 200 miles marins dès les années 1970 (14), décennie au cours de laquelle les pays africains avaient repris la même idée en adoptant la dénomination « zone économique », qui a à son tour conduit lors de la troisième conférence, et à la suite de ce que l'on a appelé le compromis Castaneda, au concept d'une ZEE de 200 miles marins à partir des lignes de base.

Il s'agit donc d'une zone « située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci » dont le statut concerne les eaux surjacentes, les fonds marins et leur sous-sol (15).

L'article 56 de la Convention de Montego Bay accorde des « droits souverains » aux États côtiers « aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques ».

Les pouvoirs « souverains » reconnus au chef de l'État côtier concerné sont donc à finalité économique, et doivent être considérés comme exclusifs, dès lors que celui-ci « fixe le volume admissible des captures en ce qui concerne les res-

sources biologiques » (article 61) et détermine seul « sa capacité d'exploitation » de ces ressources (article 62).

Quant aux poissons grands migrateurs, qui peuvent faire l'objet de captures en dehors de la ZEE, ils sont régis par l'accord du 4 août 1995 relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs, qui a été adopté afin de concilier les intérêts des États côtiers avec ceux des États du pavillon des navires de pêche.

Cependant, en dépit de la réticence initiale des grandes puissances maritimes quant à la territorialisation entraînée par l'inscription de la ZEE dans le droit positif, il semble, à l'analyse, que les avantages pour les pays en développement n'ont pas été aussi nombreux que l'on aurait pu le penser, tout comme les inconvénients pour les pays développés ont été bien moins importants que ceux craints.

On a en effet assisté à un renversement paradoxal de la situation attendue, l'établissement des ZEE ayant plutôt bénéficié aux nations les plus riches, en raison notamment de l'incapacité matérielle des pays en développement d'utiliser de manière optimale cette zone maritime (16). Cette réalité entre en contradiction avec l'argument avancé au sein de la troisième conférence sur le droit de la mer afin de consacrer cette zone, selon lequel « l'État côtier n'agirait pas seulement pour la satisfaction de ses intérêts propres, mais [aussi] ainsi qu'un mandataire de la communauté interna-

tionale, dont il est de l'intérêt que les ressources biologiques de la mer, [qui sont] surtout présentes à proximité des côtes, soient effectivement protégées » (17).

Quant à la notion de plateau continental, qui trouve son origine dans la célèbre déclaration Truman de 1945, même s'il est juridiquement distinct de la ZEE, il ne s'en dissocie véritablement que par le fait qu'il peut déborder vers le large, à savoir au-delà de la limite des 200 miles marins. Défini comme l'ensemble que constituent « les fonds marins et leur sous-sol [...] sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de l'Etat » (18), il illustre la même approche fonctionnelle que celle régissant la ZEE. En effet, l'État riverain y exerce des « droits souverains aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles » (19) qui s'étendent non seulement aux ressources minières, mais aussi aux espèces biologiques sédentaires. Aux antipodes de ces trois zones consacrant les compétences exclusives de l'État côtier sur ses richesses marines se trouve le régime des espaces internationalisés.

Le cadre juridique régissant des espaces non susceptibles d'appropriation nationale, et le régime juridique des ressources s'y trouvant

Archétype des espaces internationalisés, la haute mer ne peut pas être légitimement soumise à la souveraineté d'un État (20) et est dès lors ouverte à la libre utilisation par tous (21). Mais si tous les États, par le biais des navires battant leur pavillon, peuvent alors faire un libre usage de la haute mer et s'approprier des ressources (notamment ichtyologiques) qu'ils en extraient, il leur incombe également, comme corolaire à leurs droits, le devoir de protéger et de conserver lesdites ressources. À cet égard, la réglementation internationale – qu'il s'agisse des conventions régionales (22) ou universelles (23) – est de plus en plus stricte, cela afin d'éviter la surexploitation et de sauvegarder les intérêts des pays les moins puissants techniquement et financièrement. La liberté de la pêche est donc désormais restreinte par divers accords internationaux (24) qui illustrent ainsi le passage d'une vision purement « négative » d'un liberté conçue comme accordant à chaque État pris individuellement un droit d'exploitation à une vision plus « positive » privilégiant une gestion plus ou moins collective (25).

La Zone, c'est-à-dire les hauts fonds marins, tout comme l'exploitation de ses ressources (minérales, solides, liquides ou gazeuses, y compris les nodules polymétalliques ; mais, malheureusement rien n'est dit sur les ressources biologiques) (26) qui sont, quant à elles, expressément soumises à une telle gestion collective, constituent alors un véritable paradigme d'« internationalisation positive ».

Si la Zone est elle aussi un espace inappropriable, son exploitation est cette fois-ci placée sous le contrôle de l'« Autorité », institution internationale, et est conduite soit directement par l'« Entreprise », soit par les États parties et les personnes relevant de leur juridiction. Mais dans cette dernière hypothèse, l'appropriation des ressources extraites, contrairement à ce qu'il en est pour celles de la haute mer, ne peut s'effectuer que par la médiation d'un contrat conclu

avec l'« Autorité ». Si ce régime ambitieux est largement resté lettre morte en raison de réticences politiques face à la redistribution des richesses, d'une part, et des difficultés technologiques et économiques inhérentes à l'exploitation des nodules polymétalliques, d'autre part (27), il n'en demeure pas moins que l'affectation des ressources du fond des mers au patrimoine commun de l'humanité reste en soi une notion révolutionnaire qui souligne le passage d'une société internationale à une véritable communauté internationale à l'ensemble de laquelle devrait profiter l'exploration des ressources marines.

Notes

* Professeur à l'Université de Strasbourg.

(1) ALLAND (D.), « Les représentations de l'espace en droit international public », *Arch. Phil. Droit*, p. 173, 1987.

(2) COMBACAU (J.) & SUR (S.), *Droit International Public*, Monchrestien, 10^e ed., p. 408, 2012.

(3) DUPUY (P.-M.) & KERBAT (Y.), *Droit International Public*, Dalloz, 11^e éd., p. 820, 2012.

(4) Voy. Intervention de GIDEL (G.), *Annuaire de la CDI*, vol. II, p. 69, 1950.

(5) En effet, « les spécialistes prévoient l'effondrement des espèces animales marines comestibles aux environs de 2048 et ils ont acté le fait que 63 % des ressources halieutiques mondiales doivent être reconstituées » [« *scientists have projected the collapse of sea-food producing species stocks by 2048, and have noted that 63 % of assessed fish stocks worldwide require rebuilding* »]. Voir YOUNG (M. A.), *Trading Fish, Saving Fish*, Cambridge University Press, p. 4, 2011.

(6) ALLAND (D.), « Les représentations de l'espace en droit international public », *op. cit.*, p. 172

(7) Sur l'évolution historique du principe de la liberté de la haute mer, parmi une abondante littérature, voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) & PELLET (A.), *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., 2009, pp. 1279-1288 ; VICUNA (F.O.), « Les législations nationales pour l'exploitation des fonds des mers et leur incompatibilité avec le droit international », *AFDI*, pp. 811-812, 1978 et *The Changing International Law of High Seas Fisheries*, CSICL, pp. 8-9, 1999.

(8) Voir LANGAVANT (E.), *Droit de la mer : le droit des richesses marines*, Cujas, p. 304, 1985.

(9) Articles 2.1 et 8 de la Convention de Montego Bay. L'instauration d'une mer territoriale est apparue dans la pratique internationale dès la fin du XVII^e siècle, peu après l'affirmation du principe de la liberté de la haute mer (principalement pour des raisons de sécurité).

(10) Article 2.1 de la Convention de Montego Bay et article 1 de la Convention de Genève de 1958.

(11) Il en va de même pour la zone contigüe (article 33), qui ne peut s'étendre au-delà des 24 miles marins des lignes de base et qui ne permet à l'État côtier d'exercer son contrôle qu'à l'égard d'infractions à sa législation nationale dans les domaines douanier, fiscal, sanitaire et d'immigration ; elle est dès lors en toute hypothèse sans incidence pour les ressources halieutiques.

(12) Il s'agit de l'accord sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, qui constituera le tout premier traité portant spécifiquement sur ces problèmes.

(13) Dans ce sens, voir KWIATKOWSKA (B.), *The 200 mile exclusive economic zone in the new law of the sea*, Dordrecht, Nijhoff, p. 2, 1989.

(14) L'émergence du concept d'une telle zone remonte toutefois beaucoup plus loin dans le temps. Voir SLIM (H.), « Aspects juridiques, scientifiques et économiques de la zone en deçà des 200 miles : plateau continental et zone économique exclusive », in *Le plateau continental dans ses rapports avec la zone économique exclusive*, INDEMER, symposium international de Meknès, Pedone, pp. 61-62, 2005 ; ORREGO VICUNA (F.) (ed.), *The Exclusive Economic Zone: A Latin American Perspective*, Foreign Relations of the Third World, n°1, pp. 7-60 et pp. 75-80, 1984.

(15) Article 56 § 1 de la Convention de Montego Bay.

(16) Dans ce sens : RIGALDIES (F.), « La zone économique exclusive dans la pratique des États », *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. 35, p. 23, 1997.

(17) DUPUY (P.-M.) & KERBAT (Y.), *op. cit.*, p. 844.

(18) Article 76 § 1 de la Convention de Montego Bay.

(19) *Ibidem*, article 77 § 1.

(20) *Idem*, article 89.

(21) *Idem*, article 87, § 1 e) pour la liberté de la pêche.

(22) À titre d'exemple : Conventions sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est du 24 juin 1959 ; de l'Atlantique Nord du 1^{er} juin 1967 ; de l'Atlantique du Nord-Ouest du 24 octobre 1978 ; sur la pêche, conclue en 1987 entre les États-Unis et les États insulaires du Pacifique Sud ; du 16 juin 1994, sur la conservation et la gestion des ressources de lieu jaune dans la partie centrale de la Mer de Béring.

(23) Articles 116 à 119 de la Convention de Montego Bay. Voir également l'accord de Rome de 1993 conclu au sein de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, article III, § 3.

(24) LE HARDY (M.), *Que reste-t-il de la liberté de la pêche en haute mer ?*, Institut du droit économique de la mer Monaco, Pedone, Paris, 2002.

(25) Dans ce sens, voir DUPUY (P.-M.) & KERBAT (Y.), *op. cit.*, pp. 852 et 855.

(26) Partie XI de la Convention de Montego Bay et Accord du 29 juillet 1994.

(27) ROBERT-CUENDET (S.), « L'avis consultatif du TIDM du 1^{er} février 2011 », *AFDI*, p. 440, 2011.