

CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER

Par Tullio Treves

*Juge du Tribunal international du Droit de la mer
Professeur à l'Université de Milan (Italie)*

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a été ouverte à la signature à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982. Elle est entrée en vigueur le 14 novembre 1994 et a maintenant force obligatoire pour 154 États, de même que pour la Communauté européenne (au 24 juillet 2008). Elle est considérée comme « la constitution des océans » et représente le résultat d'un effort sans précédent, et jusqu'ici jamais répété, de codification et de développement progressif du droit international. Les plus de 400 articles du texte et des neuf annexes qui en font partie intégrante sont le produit le plus vaste et le plus détaillé d'une activité de codification que les États aient jamais tentée et conclue avec succès sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies.

Les circonstances historiques qui ont conduit à la décision d'entreprendre cet effort de codification sont complexes. Elles consistent, d'une part, en un processus à l'Assemblée générale des Nations Unies concernant un aspect spécifique du droit de la mer et, de l'autre, en des changements importants dans la structure de la communauté internationale et dans les usages de la mer. Ces deux aspects ont fusionné dans la décision que l'Assemblée générale a prise en 1970 (résolution 2750 (XXV) du 17 décembre 1970) de tenir la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

Le processus au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies a commencé en 1967 avec l'allocution célèbre de l'Ambassadeur de Malte Arvid Pardo. Cette allocution était axée sur les ressources minérales des fonds marins situées au-delà des limites de la juridiction nationale, en particulier sur les nodules polymétalliques gisant aux grandes profondeurs et dont l'exploitation semblait promettre des avantages économiques substantiels qui, selon lui, devaient être proclamés patrimoine commun de l'humanité. Les concepts clés naissant de ce processus, dirigé au Comité du « fond des mers », créé en 1967 et maintenu, sous des noms divers, jusqu'en 1973, sont synthétisés dans la résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1970 qui stipule que le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale (la zone) et les ressources de la zone sont le patrimoine commun de l'humanité ». Aucun État ne peut revendiquer ou exercer la souveraineté ou des droits souverains sur la zone, laquelle ne sera utilisée qu'à des fins pacifiques. Aucune exploration ou exploitation de ces ressources ne pourra se faire hors du « régime international » et sans recourir à un « mécanisme international approprié », qui sera établi « par un traité international d'un caractère universel, généralement convenu ».

Les changements structurels dans la communauté internationale ont consisté principalement dans le fait que, pendant les 10 années qui ont précédé l'allocution de l'Ambassadeur Pardo, le nombre d'États indépendants avait doublé. Ceci avait suscité un sentiment de méfiance vis-à-vis des règles alors existantes de droit international comme le confirme le fait que les Conventions de Genève sur le droit de la mer de 1958, qui avaient été adoptées moins de 10 ans auparavant et qui venaient d'entrer en vigueur, n'avaient pas obtenu la ratification ou l'adhésion de la

plupart des États récemment devenus indépendants. Pour la plupart de ces nouveaux États, les priorités de l'utilisation des mers étaient différentes de celles des puissances maritimes qui avaient dominé la scène à Genève. L'exploitation des ressources vivantes et non vivantes était considérée comme plus importante, ou au moins aussi importante, que la navigation de flottes marchandes et militaires. Une revendication de droits exclusifs ou souverains sur un secteur de la mer situé bien au-delà de la mer territoriale, qui précédemment n'avait été présentée que par des États sud-américains, était, à présent, largement acceptée. Simultanément, la nécessité de protéger l'environnement marin, après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue en 1972 à Stockholm, et la conclusion d'importantes conventions spécifiques (Convention de Londres relative à l'immersion des déchets de 1972 et la Convention MARPOL de 1973), est devenue un objectif communément admis. En outre, la prise de conscience du fait que le développement de la recherche scientifique et d'autres activités marines encouragées par le progrès technologique et le besoin économique exigeait des règles claires et généralement acceptées s'est généralisée. Ceci a mené à la reconnaissance, dans la résolution 2750 (XXV) citée plus haut, que « les problèmes de l'espace marin sont étroitement liés les uns aux autres et doivent être examinés dans leur ensemble ». C'est ainsi que la fusion des deux tendances s'est effectuée.

La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a été convoquée avec un vaste ordre du jour y compris les points couvrant tous les aspects du droit de la mer, tant les aspects traditionnels que ceux qui venaient de naître, comme le principe du patrimoine commun, l'expansion vers la mer de la juridiction des États côtiers et la protection de l'environnement marin. Après une courte séance de procédure tenue à New York en 1973, la Conférence a commencé son travail de fond à Caracas en 1974 en se basant sur un rapport du Comité du fond des mers (Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale) composé de plusieurs volumes, sans bénéficier du travail précédent d'experts, comme celui de la Commission du droit international (comme cela avait été le cas pour les Conventions de 1958), et sans un projet de texte fondamental. Le règlement intérieur qui avait en fait été suivi et qui ne reflétait qu'en partie les règles formelles adoptées, était que les décisions devaient être prises par consensus et que, pour parvenir à un consensus, il fallait adopter l'approche d'un « package deal » (accord global) pour chaque question et groupe de questions ainsi que pour toutes les questions prise dans leur ensemble. Le vote ne serait accepté qu'après que tous les efforts visant à parvenir à un consensus aient été épuisés. Cette procédure était à la fois nécessaire et longue. Elle était nécessaire à cause du besoin de réconcilier des intérêts divergents représentés seulement partiellement par les groupes traditionnels d'États (les États industrialisés de l'Ouest, les États socialistes, le Groupe des 77, etc.), comme ceux des États côtiers, des États maritimes, des États-archipels, des États sans littoral, des producteurs terrestres des minéraux devant être extraits des nodules etc. Elle était longue, prolongeant la Conférence jusqu'à 1982, parce qu'elle supposait la réconciliation des intérêts de groupes et d'États particuliers d'une telle façon que chaque partie intéressée pourrait percevoir même dans les dispositions spécifiques non conformes à ses vœux une partie d'un accord global qui, dans l'ensemble, lui apparaîtrait comme comportant plus d'avantages que de désavantages.

Les moyens de procédure adoptés pour parvenir à un texte consensuel étaient très nombreux. Deux moyens étaient cependant les plus importants. Le premier

consistait à avoir largement recours à des groupes de négociation restreints pour traiter de problèmes spécifiques : quelques-uns ont été établis par les organes principaux de la Convention (les trois principaux comités, traitant respectivement du régime des fonds marins, du droit traditionnel de la mer, de la protection de l'environnement marin, de la recherche scientifique marine et du transfert de technologies et le groupe officieux plénier traitant du règlement des différends et des dispositions générales et finales) tandis que d'autres, comme celui qui était dirigé par le Ministre norvégien Jens Evensen – ont été créés par les délégations en fonction des besoins de négociation perçus. Ces groupes étaient nécessaires en raison de difficulté de négocier au sein des organes pléniers et du besoin de réaliser des progrès entre les délégations et les représentants des groupes les plus intéressés. Dans le cas du Comité de rédaction, la création de six « groupes de langue » qui, avec la réunion de leurs coordinateurs et du Président du Comité, ont fait le plus gros du travail, était due à la nécessité de garantir que les six textes officiellement authentiques avaient été en fait négociés par la Conférence dans le respect de l'équivalence linguistique. En dépit des inquiétudes de délégations exclues ou participant seulement très marginalement aux travaux de certains groupes, le processus a obtenu l'acceptation générale lorsque les produits du travail des divers groupes ont dû être soumis aux organes pléniers.

Le deuxième important moyen de procédure était le recours à des « textes de négociation ». Ces textes contenaient les projets des articles de la future convention établis, en parties séparées et sous leur responsabilité, par les Présidents des principaux comités à partir de 1975, puis progressivement affiné dans des versions successives et, depuis 1977, unifiés sous la responsabilité du « Collège » des principaux membres du bureau de la Conférence. Ce moyen de procédure avait l'avantage de fournir à la Conférence un projet fondamental appelé à devenir l'objet exclusif des propositions d'amendement. Les changements étaient progressivement introduits quand un consensus était réalisé. Le dernier texte de négociation – le « Projet de Convention sur le droit de la mer » (1981), pouvait donc être considéré, dans la plupart de ses dispositions, comme un texte consensuel. Des divergences inconciliables n'ont subsisté (surtout compte tenu du changement de position des États-Unis, en raison de l'accession à la Présidence de Ronald Reagan) qu'en ce qui concerne la partie XI, au sujet de la Zone internationale des fonds marins. Ceci a conduit à la décision que les efforts visant à parvenir à un consensus avaient été épuisés, à la mise aux voix d'un nombre limité d'amendements spécifiques (qui ont tous été rejetés) et au vote qui a eu lieu le 30 avril 1982 sur la Convention considérée dans son ensemble, qui a eu le résultat suivant: 130 votes pour, 4 contre et 17 abstentions. Déjà à la séance finale tenue à Montego Bay en décembre 1982, certains des États qui s'étaient abstenus ont signé la Convention, et un nombre encore plus grand l'a fait avant la date finale prévue pour la signature, le 10 décembre 1984.

Les principales difficultés concernant le régime de la Zone internationale des fonds marins ont été surmontées dans le cadre de consultations officieuses tenues sous les auspices du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies entre 1990 et 1994. Celles-ci ont abouti, avant l'entrée en vigueur de la Convention, à l'adoption, par l'Assemblée générale, le 28 juillet 1994 d'un Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention, qui en fait partie intégrante, et qui contient les amendements nécessaires pour la rendre acceptable aux États industrialisés. Cet Accord a en fait ouvert la voie au nombre élevé – et extrêmement

représentatif – d'États qui sont devenus parties à la Convention. La plus importante du nombre relativement peu élevé d'adhésions manquantes est celle des États-Unis, dont le Gouvernement a néanmoins, après 1994, soumis la Convention au Sénat pour avis et approbation en vue de l'adhésion.

La Convention se compose de dix-sept parties comportant 320 articles ainsi que de neuf annexes. Les Parties II à XI concernent les diverses zones maritimes : la mer territoriale et la zone contiguë, les détroits utilisés pour la navigation internationale, les eaux archipélagiques, la zone économique exclusive, le plateau continental, la haute mer, la Zone internationale des fonds marins, et les dispositions spéciales relatives au régime des îles et des mers fermées et semi-fermées. Les Parties XII à XIV ont trait à des activités et questions marines spécifiques relevant de tous les domaines : la protection de l'environnement, la recherche scientifique marine, et le développement et le transfert de technologies marines. La Partie XV (avec les annexes 5 à 8) concerne le règlement des différends. Quant aux Parties XVI et XVII, elles énoncent les dispositions générales et finales.

Une liste très sélective des principales dispositions de fond de la Convention centrée sur celles qui introduisent des changements ou de nouveaux concepts dans le droit de la mer traditionnel semblerait inclure les suivantes :

a) La largeur maximum de la mer territoriale est fixée à 12 milles et celle de la zone contiguë à 24 milles ;

b) Un régime de « passage de transit » pour les détroits utilisés pour la navigation internationale est établi, tandis que le passage innocent ne pouvant être suspendu s'applique aux détroits pour lesquels il existe une route alternative et aux détroits reliant la haute mer ou une zone économique à la mer territoriale d'un État ;

c) Lorsque certaines conditions sont satisfaites, les États consistant d'archipels peuvent être considérés comme des « États archipels », les îles extérieures étant connectées par des « lignes de base archipélagiques » de sorte que les eaux situées à l'intérieur de ces lignes sont des eaux archipélagiques (similaires aux eaux intérieures mais avec, pour les États tiers, un droit de passage innocent et un droit de passage sur les voies maritimes archipélagiques similaire au passage de transit par les détroits) ;

d) Les États côtiers peuvent établir une zone économique exclusive de 200 milles, incluant le fond de la mer et la colonne d'eau, dans laquelle ces États exercent une juridiction et des droits souverains sur toutes les activités liées aux ressources, y compris l'établissement d'îles et d'installations artificielles, la recherche scientifique marine et la protection de l'environnement;

e) Les autres États jouissent dans la zone économique exclusive des mêmes libertés qu'en haute mer en ce qui concerne la navigation, le survol, la pose de câbles et d'oléoducs et les autres usages internationalement légaux de la mer liés à ces libertés ;

f) Une règle de « due considération » réciproque s'applique pour garantir la compatibilité entre l'exercice des droits des États côtiers et de ceux d'autres États dans la zone économique exclusive ;

g) La notion du plateau continental a été confirmée, bien qu'avec des limites extérieures nouvellement définies : eu égard à l'applicabilité de la zone économique exclusive au fond de la mer à une distance allant jusqu'à 200 milles, le

plateau continental, qui, indépendamment de considérations géomorphologiques s'étend aussi jusqu'à 200 milles, est pertinent pour les États qui n'ont pas établi de zone économique exclusive et pour ceux qui revendiquent un plateau continental au-delà des 200 milles, revendication qui peut être satisfaite si certaines conditions géomorphologiques, de distance et de profondeur sont remplies, ce qui peut être vérifié en coopération et en accord avec la Commission des limites du plateau continental, organe de 21 membres élu par la Réunion des États parties à la Convention ;

h) Un régime complexe, substantiellement modifié par l'Accord d'application de 1994, a été établi pour la Zone qui, avec ses ressources, est proclamée patrimoine commun d'humanité, l'Autorité internationale des fonds marins (dont les membres sont tous parties à la Convention et qui a son siège à Kingston, Jamaïque) étant le mécanisme chargé de superviser et de régler l'exploration et l'exploitation des ressources ;

i) Une série d'articles très détaillés, et quelquefois précurseurs, traitent de la protection de l'environnement marin en énonçant des principes généraux (pour la première fois dans un traité multilatéral) et des règles concernant la compétence en matière de législation et d'application des lois ainsi que les garanties, faisant de la Convention le cadre pour les accords universels, régionaux et bilatéraux existants et futurs ; et

j) Des dispositions détaillées concernant la recherche scientifique marine, fondées sur le principe du consentement de l'État côtier, consentement qui doit être la norme pour la recherche pure, et discrétionnaire pour la recherche axée sur les ressources.

La Convention a eu un impact substantiel sur le droit coutumier. Compte tenu du grand nombre d'États qui sont liés par elle et de son influence sur la pratique, il semble correct de dire qu'il y a une présomption que les dispositions non institutionnelles correspondent à la loi coutumière, à moins que le contraire ne soit prouvé. La Cour internationale de Justice, le Tribunal international du droit de la mer et les tribunaux d'arbitrage ont souvent appliqué la Convention, et quelquefois ils l'ont fait en tant qu'expression du droit coutumier. Cette relation entre la Convention et le droit coutumier n'exclut pas la naissance de nouvelles règles coutumières ; cependant, quand elles sont en opposition à la Convention, une extrême prudence est nécessaire avant de conclure qu'elles sont en fait nées. Les États veillent à éviter que des règles incompatibles avec la Convention soient vues comme influençant le droit coutumier. C'est ce qui ressort de la mise en garde formulée dans la résolution 1816 du Conseil de sécurité en date du 2 juin 2008 qui autorise les États à réprimer des actes de piraterie dans les eaux territoriales de la Somalie et non seulement en haute mer comme il est spécifié dans la Convention.

La Convention – à la différence des autres conventions de codification – a placé son application et son interprétation sous la juridiction de juges et d'arbitres internationaux. La juridiction obligatoire du Tribunal international du droit de la mer, de la Cour internationale de Justice ou de tribunaux d'arbitrage est la règle, avec certaines limites et exceptions importantes. Les affaires mises en jugement sur la base de la Convention depuis 1994 prouvent que, bien que lentement, les États considèrent la soumission de leurs différends à un règlement juridique ou arbitral comme quelque chose de normal dans les relations maritimes internationales, et non comme un acte hostile. Un certain nombre d'accords concernant des affaires

afférentes au droit de la mer, comme l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995, ont adopté les dispositions de règlement des différends de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pour le règlement des différends concernant leur application et leur interprétation, même quand une des parties au différend n'est pas partie à la Convention. Ces dispositions peuvent être vues comme des « ponts » transformant diverses conventions relatives au droit de la mer en un « système ».

La Convention présuppose un monde extrêmement institutionnalisé. Elle ne prévoit pas seulement la création de quatre institutions : l'Autorité internationale des fonds marins, le Tribunal international du droit de la mer, la Commission des limites du plateau continental et la Réunion des États parties à la Convention. Elle confie, en outre, à des organisations existantes, en particulier l'Organisation maritime internationale, un certain nombre de tâches et se réfère à leurs règles et normes ou recommandations comme critères pour évaluer dans quelle mesure les lois et règlements nationaux sont conformes à la Convention.

La Convention préfère la stabilité à l'adaptabilité. Les dispositions relatives à la modification et à la révision sont extrêmement difficiles à appliquer. La flexibilité réside dans les interprétations que les organes juridiques et arbitraux peuvent adopter au cours du règlement des différends. Dans la pratique, une certaine flexibilité a été assurée par la Réunion des États parties adoptant par consensus des changements aux limites temporelles établies par la Convention, et par la possibilité d'adopter des « accords d'application », sur le modèle de l'Accord sur les stocks de poissons de 1995, qui, bien qu'ils n'exigent pas que les États parties coïncident avec ceux de la Convention, développent des dispositions insuffisamment détaillées de celle-ci (ou des domaines non couverts par elle) tout en déclarant qu'elles seront interprétées et appliquées dans le contexte de la Convention et d'une manière conforme à celle-ci.

Les accords d'application parmi d'autres, conjointement avec les décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies et d'institutions spécialisées, comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation maritime internationale, fournissent les mécanismes permettant de mettre à jour le droit de la mer et de relever les nouveaux défis comme ceux qui sont lancés par le régime juridique des ressources génétiques des fonds marins au-delà de la zone sous juridiction nationale. La Convention reste le cadre reconnu à l'intérieur duquel ces développements interviennent et ces défis sont relevés.

Documents connexes

Instruments juridiques

Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières, Londres, 29 décembre 1972, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1046, p. 121.

Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, 2 novembre 1973 telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif (MARPOL73/78), Londres, 17 février 1978, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1340, p. 61.

Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants, New York, 4 août 1995, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2167, p. 3.