

Travaux de la Commission du droit international sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international

-

Commentaires et observations de la République française relatifs au sous-sujet de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit de la mer

Dans ses rapports sur sa soixante-douzième session (A/76/10, §27) et sa soixante-treizième session (A/77/10, §26), la Commission du droit international a demandé aux Etats de lui faire parvenir leurs observations et informations concernant certains aspects du sous-sujet « élévation du niveau de la mer au regard du droit de la mer ».

La France a l'honneur de transmettre à la Commission du droit international les informations suivantes, tirées de sa pratique nationale, ainsi que des commentaires d'ordre général sur cette problématique, dont elle espère qu'ils trouveront leur utilité dans le cadre des travaux de la Commission, sans préjudice de leur résultat.

Les travaux de la Commission, notamment ceux relatifs à l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, sont en effet suivis avec la plus grande attention par la France. En tant qu'Etat côtier disposant d'espaces maritimes importants, d'une superficie d'environ 10,2 millions de km² dont 97% situés en Outre-mer, une partie de sa population est concernée au premier chef par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer. La France a par ailleurs conclu, à ce jour, des accords de délimitation maritime avec vingt-quatre Etats. Les discussions en cours revêtent donc une importance significative pour la France, comme pour de nombreux pays à travers le monde.

A titre liminaire la France estime important de rappeler son attachement à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après « la Convention »), qui définit le cadre juridique dans lequel doivent s'inscrire toutes les activités intéressant les mers et les océans. La Convention doit en effet constituer le cadre incontournable des travaux sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit de la mer. Conformément au mandat de la Commission, les travaux

de cette dernière ne doivent pas proposer des modifications au droit international en vigueur, notamment à la Convention.

La France considère en effet que le cadre comme les ambitions de la Convention permettent d'appréhender cette question relativement nouvelle sur le plan juridique, sans qu'il soit nécessaire de faire émerger un nouveau cadre multilatéral.

A cet égard, en premier lieu il convient de relever que les dispositions de la Convention confèrent à l'Etat côtier une certaine marge de manœuvre s'agissant de l'initiative d'une modification, ou d'un maintien, des données déclarées relatives à ses lignes de base et aux limites de ses espaces maritimes. La Convention laisse en effet à l'Etat côtier la décision d'apporter des modifications à ces données, ce qui implique que tant que l'Etat côtier ne décide pas de procéder à de telles modifications, les données initialement déclarées restent en vigueur.

Cela est le cas pour les lignes de base normales, en vertu de l'article 5 de la Convention, mais également pour les lignes de base droites, conformément à son article 16. De même, s'agissant des espaces maritimes, la lecture des articles 75 et 84 de la Convention permet d'aboutir à un constat identique, respectivement pour la zone économique exclusive et le plateau continental.

Il semblerait que la seule situation où l'Etat n'aurait plus l'initiative d'une modification ultérieure découle de la permanence des limites du plateau continental étendu, telle que prévue aux paragraphes 8 et 9 de l'article 76, une fois ces limites établies par l'Etat côtier sur la base des recommandations de la Commission des limites du plateau continental.

En second lieu, certaines dispositions de la Convention peuvent trouver une application pertinente dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer.

Ainsi l'article 7, dans son paragraphe 2, aborde la question des mouvements de la côte et de la possibilité d'établir des lignes de base droites, qui restent en vigueur tant que non modifiées par l'Etat côtier, « en raison de la présence d'un delta et d'autres caractéristiques naturelles ». Une interprétation littérale de ce passage pourrait laisser supposer qu'un cumul de ces deux conditions – être en présence d'un delta, et d'autres caractéristiques naturelles – est nécessaire à l'établissement de lignes de base droites. Toutefois il pourrait être envisagé, notamment à la lecture de la version russe de cet article, et si cela relevait *in fine* d'une interprétation largement admise, de considérer qu'il s'agit de critères alternatifs. Cela permettrait d'appréhender la

notion d'« autres caractéristiques naturelles » comme étant applicable aux situations résultant de l'élévation du niveau de la mer, indépendamment de la présence d'un delta.

De même le paragraphe 4 de l'article 7 pourrait trouver une application dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, car il permet à l'Etat côtier d'établir des lignes de base droites à partir de hauts-fonds découvrants, si des phares ou installations similaires émergées en permanence y ont été construits, ou si le tracé de ces lignes de base droites a fait l'objet d'une reconnaissance internationale générale.

Ces éléments confirment la centralité de la Convention et la nécessité de traiter la question de manière inclusive. L'analyse de ce sous-sujet d'étude devrait, en effet, conduire à un résultat prenant en compte l'ensemble des problématiques et des préoccupations exprimées par les États, ainsi que les interprétations et déclarations de reconnaissance générales qui se dégageraient des discussions.

A cet égard, la France se félicite que ce cadre soit celui retenu par la Commission pour la conduite de ses travaux. Elle saisit cette occasion pour témoigner, une nouvelle fois, de sa reconnaissance aux membres de la Commission pour leur engagement et la qualité des rapports réalisés.

a) Exemples de la pratique relative à l'actualisation et à la fréquence d'actualisation des lois nationales concernant les lignes de base utilisées pour mesurer la largeur des zones maritimes, ainsi qu'à la fréquence d'actualisation des notifications de zones maritimes nationales déposées auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

La France souhaite d'abord relever que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne prévoit pas d'obligation, pour les Etats côtiers, de réévaluer et mettre à jour leurs lignes de base. Les Etats peuvent actualiser leurs lignes de base et les notifications de leurs zones maritimes nationales, mais n'y sont pas tenus.

La France a pour pratique l'utilisation de lignes de base normales et, lorsque permis par la Convention, de lignes de base droites pour déterminer la largeur de ses espaces maritimes. Des dispositions de droit interne établissent ainsi les coordonnées retenues pour le tracé de ces lignes de base. Ces dispositions, prenant la forme de décrets, sont ensuite diffusées sur le portail de la

Division des affaires maritimes et du droit de la mer (DOALOS) une fois entrées en vigueur sur le plan national.

D'autres dispositions de droit interne viennent définir les limites extérieures des espaces maritimes de la France conformément à la Convention, le cas échéant sous réserve d'accords de délimitation avec les Etats voisins. Ces décrets sont également diffusés sur le portail de DOALOS une fois entrés en vigueur.

La France ne dispose pas d'exemples de pratiques passées ou récentes d'actualisation de ses lignes de base en raison de facteurs géographiques. Les exemples de modification de la réglementation nationale relative aux lignes de bases de la France concernent des actualisations pour des raisons de précision géographique et technique (notamment d'actualisation du référentiel géodésique).

Ainsi, pour ces raisons de précision géographique et technique, le décret 2015-958 du 31 juillet 2015, définissant les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale française adjacente au territoire de la France métropolitaine et de la Corse, est venu abroger un décret plus ancien, du 19 octobre 1967. De même, concernant les lignes de base de la Polynésie française, le décret n°2012-1038 du 18 septembre 2012 a été remplacé par le décret n°2019-319 du 12 avril 2019.

b) Exemples de la pratique relative à l'actualisation et à la fréquence d'actualisation des cartes sur lesquelles sont tracées les lignes de base et les limites extérieures de la zone économique exclusive et du plateau continental, ainsi que les listes de coordonnées géographiques établies conformément aux dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou de la législation nationale, y compris celles qui ont été déposées auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et auxquelles il a été donné la publicité voulue, et des exemples de la pratique relative à l'actualisation et à la fréquence d'actualisation des cartes de navigation, y compris la mise à jour de ces cartes compte tenu de la modifications des contours physiques des zones côtières.

Les données techniques que constituent les cartes et les listes de coordonnées géographiques dépendent de la réglementation nationale en vigueur, au texte de laquelle elles sont intégrées (c'est principalement le cas pour les coordonnées géographiques). Leur actualisation est donc

subordonnée à celle de la réglementation nationale (cf. point a)) et leur diffusion sur le portail de DOALOS sollicitée lorsque la réglementation est entrée en vigueur sur le plan national.

A cet égard, il convient de relever que la Convention ne prévoit pas d'obligation d'actualiser les cartes et listes de coordonnées géographiques, une fois celles-ci publiées conformément à ses dispositions.

Les cartes de navigation sont établies et diffusées, en tant que nécessaire, par le Service hydrographique et océanographique de la Marine française, dans le cadre des directives fixées par l'Organisation hydrographique internationale.

c) Tous exemples de prise en considération ou de modification des traités relatifs aux frontières maritimes du fait de l'élévation du niveau de la mer.

La France estime que le maintien en vigueur des traités relatifs aux frontières maritimes déjà conclus et des décisions juridictionnelles déjà rendues est de nature à assurer stabilité et prévisibilité, particulièrement s'agissant d'espaces ou territoires très vulnérables.

La France n'a pas eu de discussion avec ses voisins en vue de considérer si un ou des traités de délimitation pouvaient être affectés par l'élévation du niveau de la mer, et le cas échéant s'il convenait de les modifier.

De façon similaire la France considère que, sauf accord des parties prenantes, les décisions juridictionnelles rendues dans le cadre de différends relatifs à des délimitations maritimes doivent être maintenues dans le contexte de l'élévation du niveau des mers.

d) Informations sur l'ampleur de l'érosion côtière, réelle ou prévue, due à l'élévation du niveau de la mer, et ses conséquences possibles sur les points de base et les lignes de base utilisés pour mesurer la largeur de la mer territoriale.

Les causes de l'érosion côtière qui touche la France sont multiples : celle-ci est due aux vents, aux courants, aux caractéristiques géologiques des façades maritimes concernées ou encore à

l'activité humaine, liée à la forte démographie sur certaines côtes. L'élévation du niveau de la mer en constitue un facteur aggravant.

Ainsi, 22% des zones côtières sont soumises à un phénomène d'érosion, qui a déjà nécessité l'artificialisation de 17% des côtes en France métropolitaine et 12% des côtes dans les régions et territoires d'outre-mer. En outre-mer particulièrement, la vulnérabilité au phénomène de l'érosion côtière est accrue, compte tenu de la forte littoralisation de l'habitat et des activités économiques.

e) Informations sur les activités menées ou envisagées au titre des mesures d'adaptation des zones côtières face à l'élévation du niveau de la mer, notamment pour préserver les points de base et les lignes de base.

Les mesures d'adaptation des zones côtières prises par la France ont été envisagées sous l'angle de l'érosion côtière et non uniquement sous celui de l'élévation du niveau de la mer. Elles se concentrent sur les effets de ce phénomène sur les zones terrestres concernées et leur population. C'est pourquoi, à ce stade, elles ont pour référence le « trait de côte », c'est-à-dire la laisse de haute mer et non la laisse de basse mer.

Depuis dix ans, la France étoffe son dispositif législatif et réglementaire afin d'anticiper et de s'adapter au phénomène de l'érosion côtière. A ainsi été élaborée en 2012 une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, visant à mieux anticiper les évolutions du littoral et à prendre compte le phénomène de l'érosion côtière dans les politiques d'aménagement du territoire des collectivités territoriales concernées. Cette stratégie nationale a été déclinée en stratégies au niveau régional, ou au niveau des communes, avec l'établissement de plans locaux. Elle est actuellement en cours de révision.

En 2014, la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation a établi un cadre plus spécifique visant à améliorer la prévention des inondations à l'échelle nationale et locale, avec pour objectifs prioritaires d'augmenter la sécurité des populations exposées et de stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation.

Enfin, la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « Climat et résilience ») pose le cadre de

l'action du gouvernement et comporte quatre priorités sur les aspects liés à l'érosion : connaître l'évolution du trait de côte ; décliner les outils juridiques nécessaires pour gérer les biens existants particulièrement vulnérables ; encadrer le régime des nouvelles constructions ; permettre la recomposition spatiale.

Dans ce cadre, des communes particulièrement vulnérables au risque d'érosion côtière ont été identifiées, en métropole comme en outre-mer. Ces communes ont l'obligation, si elles n'en disposent pas déjà, d'établir un plan de prévention des risques littoraux et une cartographie de l'évolution du trait de côte à 30 et 100 ans.

Ce nouveau cadre juridique prévoit également un régime de limitation de la constructibilité adapté aux horizons de 30 ans et de 30 à 100 ans, ainsi qu'un droit de préemption spécifique, au profit des communes ou des établissements publics compétents, des biens situés dans les zones exposées en cas de mise en vente, en particulier afin de mener à bien un projet de recomposition du territoire. Il crée en outre un « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière », qui pourra être conclu avec un bailleur public sur des bâtiments situés dans les zones exposées. Ce nouveau type de bail, d'une durée comprise entre 12 et 99 ans, comprend un mécanisme de résiliation anticipée, en fonction de l'évolution de l'érosion, si la sécurité des personnes et des biens ne peut plus être assurée. Il prend ainsi en compte les implications du phénomène de l'érosion côtière, tout en permettant la poursuite de certaines activités liées à l'économie du littoral, comme le tourisme.