



FONDS FRANÇAIS POUR
L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

& DIDEM (IRD) /SAPPHIRE PARTNERSHIP

WTO LME SAPPHERE

"Western Indian Ocean Large Marine Ecosystems Strategic Action Programme
Policy Harmonization and Institutional Reforms", Nairobi Convention, UNEP

DIDEM

Dialogue Science-Decision Makers

Component: High Seas, Remote and/or Deep Seabed [HS/RS/DS] & ABNJ — DIDEM Project

Les évolutions du droit de la mer du XXI^e siècle. À combien de milles marins sommes-nous encore de l'inflexion environnementaliste ?

par Florence GALETTI

S.A. Agulhas II, 14 novembre 2022

Florence Galletti, est chargée de recherche en droit public auprès de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), établissement public de recherche scientifique français, depuis 2004, et chargée de cours en droit international de la mer et du domaine public maritime dans divers instituts et facultés de sciences et de droit, elle travaille en collaboration avec les sciences marines depuis 2009 et est Membre nommé de la Commission Recherche du Conseil Académique de l'université de Perpignan Via Domitia, au titre des "personnalités extérieures représentant un organisme de recherche".

Le « nouveau droit de la mer » (post 1982), a été discuté et compilé pendant les neuf années de la Troisième Conférence des nations unies sur le droit de la mer (de 1973 à 1982), il a débouché sur la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM, UNCLOS en anglais) du 10 décembre 1982, entrée en vigueur en 1994. Il l'a fait avec un objectif double : organiser le développement économique des États et résoudre les conflits interétatiques portant sur les océans et les mers. Il y a répondu en uniformisant les espaces marins utilisables par les nations, a organisé la répartition sécurisée du droit des uns et des autres États sur ceux-ci, ainsi que le rôle d'organisations internationales publiques, institutions ou agences spécialisées des Nations unies : organisations régionales de pêches (ORP), Autorité internationale des fonds marins (AIFM), Commission océanographique intergouvernementale (COI) ...

Il nous lègue une cartographie formée de *zones maritimes* établies en fonction de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, du droit coutumier, ou d'arrêts de justice internationale, avec, d'une part, des espaces classiques pour la plupart délimités par des méthodes scientifiques, tels que les « eaux intérieures », les « mers territoriales », les « zones contigües », les « zones économiques exclusives » (ZEE), les « plateaux continentaux » ou désormais les plateaux continentaux « étendus, la « haute mer », la « zone internationale des fonds marins », et leurs sous-déclinaisons surtout formées par des zones de pêche pélagiques ou benthiques, avec d'autre part, des espaces juridiques plus spécifiques (« îles », « baies », « détroits », « canaux internationaux », « eaux archipélagiques » et leurs régimes...).

Le droit international de la mer du XX^e siècle n'a-t-il eu qu'un aspect territorial ? Le terme de territoire en mer est presque impropre et pourtant.

En vérité, ce droit international de la mer a toujours présenté un aspect fonctionnel et souhaité l'équilibre. Il indique *comment* répartir les utilisations (voies de communication, circulation des navires, organisations du droit des pêcheries en amont des opérations de pêche, les possibilités d'accéder et d'extraire la ressource de la mer) et réguler des accès, lors des cas où il n'est plus possible de bénéficier des libertés de la haute mer. Il a donc exposé, dans des conditions devenues claires, qui a le droit d'accéder aux aménités marines, de les exploiter, d'en faire commerce.

On a oublié qu'il rappelle l'obligation de conserver certains *services écologiques* rendus, même si l'expression ne s'employait pas à l'époque, et le besoin de ne pas en priver les autres États. L'état de l'environnement n'est pas à ranger parmi les impensés du texte de la CNUDM, au contraire. Elle a reconnu la recherche scientifique marine (Partie XIII, CNUDM), dans sa capacité à le renseigner et à analyser les ressources océaniques.

Distinct du droit de l'environnement qui s'intéresse à la mer du point de vue de la protection du milieu naturel, le droit international de la mer se voit rattrapé par le besoin d'instruments permettant la préservation d'une diversité biologique en situation suffisamment bonne pour rester en capacité d'être exploitée. Ainsi, dans le domaine de l'exploitation rationalisée, ou supposée telle, de ressources halieutiques, la CNUDM a été suivie de *l'Accord relatif 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*, du 4 août 1995.¹ On peut évoquer aussi *l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982*, du 28 juillet 1994, qui établit les conditions de l'exploitation des ressources non vivantes (minérales) des grands fonds marins internationaux (La zone, en anglais *The Area*), avec une Autorité internationale des fonds marins (AIFM, en anglais *International Seabed Authority*) qui, au fil du temps, se voit occupée à une tâche juridique délicate : la rédaction du code minier environnemental pour cette exploration/exploitation profonde. Ce ne sont que des exemples.

Ceci n'est pas le fruit du hasard.

La multiplication d'activités et de projets en mers, la réduction des ressources disponibles, l'accroissement des dégradations et dysfonctionnement écologiques – mieux identifiés par les avancées considérables des sciences marines –, interpellent le droit de la mer du XXI^e siècle, et surtout la *sous-utilisation de celui-ci pour corriger ces situations*.

Chaque cas est unique mais les zones maritimes ne sont pas à égalité, y compris à l'intérieur d'un même État. Concernant les *eaux intérieures* et la *mer territoriale*, le droit de la mer, en garantissant le plus grand éventail de compétences à l'État côtier par le *régime de la souveraineté* est en situation de conforter le droit de l'environnement (national ou international) essentiellement mobilisé pour essayer protéger des portions du littoral ou des zones côtières (12 milles marins), pour peu que l'État veuille ceci pour son territoire. Probablement dans une majorité d'États aujourd'hui, ce droit de l'environnement, lagunaire, portuaire, côtier, existe, dans un aspect de protection des espèces (quelques-unes...) et de protection d'espaces (quelques-uns...). Son utilisation reste insuffisante pour la côte (du fait que les constructions et les emprises ont déjà été installées et produisent des effets non souhaitables sur les milieux et l'esthétique), et à plus forte raison dans la ZEE (*régime de juridiction*), sur le plateau continental (*régime de souveraineté*), où au-delà des juridictions nationales (*plus de régime juridique étatique, régime des libertés de la haute mer, ou régime de liberté réduite par les mesures d'ORP, régime juridique d'exploration/exploitation issu de l'AIFM...*).

Ce qui existe en droit de la mer et même en droit des pêches, en terme d'instruments juridiques et de possibilités, suffit pourtant aux gouvernants pour engager des actions, seuls ou en commun, dans le respect de ce que le droit international permet. Le développement d'aires marines protégées « non

¹ *The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.*

récifales », plus distantes, dans la ZEE, sur des sites pertinents (exemple : monts sous-marins) est un exemple d'action publiques nationales timidement entreprises dans le monde à des fins écologiques ; elles peinent à gagner une dimension bilatérale ou multilatérale par passation *d'accords entre États* pour protéger, à deux ou à plusieurs, des d'habitats répartis entre les États. Dans l'océan Indien occidental des accords de coopération de ce type ont une utilité avérée, par exemple pour la protection et le non-dérangement des mammifères marins qui passent d'une ZEE à une autre (France, Madagascar...) au long de leur migration scrutée chaque année par les observateurs et les opérateurs économiques qui les espèrent.

Sur ces sujets modernes, comme la protection juridique des réseaux écologiques marins (Galletti, 2014), le droit international de la mer, animé par des États volontaires, doit se mobiliser.

Pour la situation d'écosystèmes spatialement éloignés des côtes, inclus dans une colonne d'eau jusqu'à 200 milles marins (maximum) ou sur des fonds pouvant aller jusqu'à 350 milles marins (maximum) de la *ligne de base* – en situation de plateau continental étendu détenu par un État – , il est aisé de comprendre que la distance ajoute une difficulté juridique, scientifique et technique aux volontés nationales vacillantes. C'est pourtant à cette place et maintenant que se joue l'inflexion environnementaliste que les États devraient engager.

La recherche scientifique marine peut aider. La pratique montre que l'*État côtier* est réservé quant à l'octroi d'autorisations de recherche scientifique publique à des États tiers et choisit parfois de concéder rapidement des licences d'exploitation de ressources à des opérateurs de pêches, en ZEE ou sur son plateau, sans beaucoup de capacité opérationnelle de contrôler 1) ces activités et 2) l'état des sites après des années d'exploitation.

Enfin, la conservation de l'intégrité et de la capacité biologique de milieux – au-delà des eaux sous juridiction nationale – (*+ de 200 milles marins depuis la côte pour la colonne d'eau pélagique*) et au-delà des fonds benthiques sous souveraineté nationale (*+ de 200, ou + de 350 milles marins, selon les droits sur le plateau continental étendu communiqués par l'État côtier*), est-elle un enjeu accessible ?

Le droit et le contrôle des pêches internationales et de grands fonds s'y essayent depuis des années (dans l'océan Indien : CTOI, IOTC en anglais, APSOI, SIOFA en anglais) et continueront de le faire avec de grandes difficultés en ce qui concerne le contrôle des opérateurs et des prédatons. Concernant le droit international de la mer, survient un projet de traité : l'*« Instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale »*. Par une procédure de négociation onusienne depuis 2017, l'objet et les contenus du traité sont posés (70 articles), mais la 5^e conférence intergouvernementale destinée à en fixer définitivement le texte n'a pas réussi, le 26 août 2022, à achever cette tâche et à convaincre un maximum de délégations nationales, la procédure va se poursuivre en 2023.

Bien que soulevant des critiques, ce traité, le seul que nous ayons, devrait juridiciser davantage, mieux, ou de manière nouvelle, la conservation et l'utilisation de la diversité biologique marine (Galletti, 2022).

Seule l'entrée en vigueur du traité, permettrait de traiter complètement [grâce au chapitre sur les *instruments de gestion par zones, dont les aires marines protégées internationales, ou celui de l'étude d'impact*] d'écosystèmes vulnérables, éloignés, profonds ou rares, de haute mer/de grands fonds, propres à une région biogéographique, tels les monts sous-marins, bancs, structures sous-marines, menacés à court ou moyen-terme par la concurrence d'activités d'extraction halieutiques et d'exploration minérale (bientôt sans doute d'exploitation opérationnelle des blocs concédés), ou d'autres usages non recensés, non empêchés ou non contrôlés (pollutions, collisions, déversements, pêche illicite, non rapportée, non règlementée, dite *IUU fishing* en anglais...).

Dans l'océan Indien, des sites pourraient bénéficier de ce statut d'aire marine internationale, si la recherche scientifique multidisciplinaire continue de les analyser et si des groupes de chercheurs s'y dédient (c'est un des attendus du projet DIDEM, composante "*Haute mer - fonds distants - fonds profonds*

et zones au-delà de la juridiction nationale", <https://www.didem-project.org/> & <https://www.didem-project-en.org/>). Parmi les résultats de projets pluridisciplinaires² et du secteur professionnel, on a vu évoluer le statut de certains monts sous-marins internationaux du sud-ouest de l'océan Indien (Marsac, Galletti, Ternon et al, 2019), comme le *Walters Shoal*, auparavant laissés sans protection, désormais objet de protection quant au chalutage de fond décidé par l'organisation régionale de pêche APSOI, SIOFA en anglais)

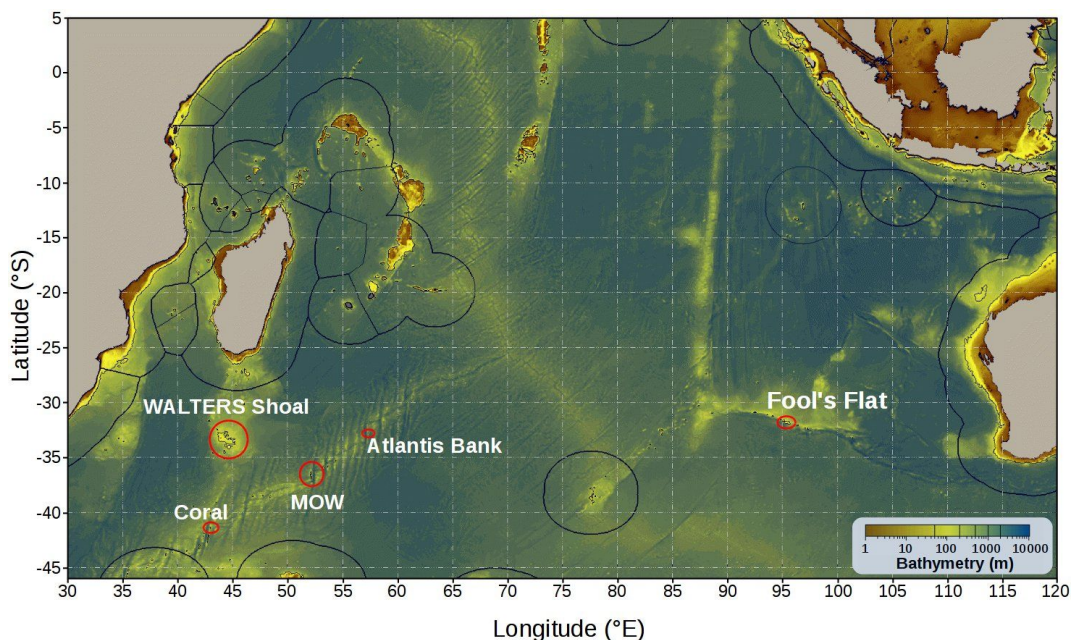


Figure : H.Demarcq, IRD, MARBEC, 2018, pour F.Galletti, Projet FFEM/ UICN "Conservation et exploitation durable des écosystèmes de monts sous-marins et sources hydrothermales du sud-ouest de l'océan Indien au-delà des zones de juridiction nationale (2014-2018).

Ces monts sous-marins, peuvent devenir, 1) sur critères scientifiques, 2) parce que les États se convainquent, et 3) en coopération avec le secrétariat de la mer régionale de la zone océan Indien (convention de Nairobi pour l'océan Indien, UNEP) et autres, des candidatures à ce statut d'aire protégée internationale, si le traité devient disponible et entre en vigueur.

À côté des rapprochements inter-états qui peuvent se retrouver autour d'objectifs de cogestion d'un patrimoine écologique marin *partagé*, les sciences nous le montrent, les progrès de systèmes de surveillance en surface, comme les logiciels, les services ou traitement des données halieutiques ou d'exploration des grands fonds marins ont une utilité qui ne devrait pas être crainte par les États côtiers.

L'acquisition devrait leur être facilitée pour lutter contre les utilisations illégales des zones océaniques (pêche illicite, non rapportée, non réglementée, déversements de déchets, trafics d'espèces sauvages, atteintes aux droits humains). Depuis plus d'une vingtaine d'années les levés hydrographiques, que la CNUDM distingue de la recherche scientifique marine ont été utilisés et améliorés à des fins de renseignement météorologique, accroissant la sécurité (navigation maritime, alertes à terre...). La performance de ces engins dérivants, leur capacité à collecter de plus en plus de données est une chance qui devrait servir la sécurité des États côtiers et permettre de mieux se préparer à résister aux effets du changement climatique affectant les mers et littoraux, et par là, les nations qui en vivent.

² Projet FFEM/ UICN "Conservation et exploitation durable des écosystèmes de monts sous-marins et sources hydrothermales du sud-ouest de l'océan Indien au-delà des zones de juridiction nationale (2014-2018).

Références bibliographiques citées, pour aller plus loin

F. Galletti, 2014, La protection juridique des réseaux écologiques marins. Compétences et implications du droit de la mer contemporain, J. M. SOBRINO HEREDIA (dir.), La contribution de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer à la bonne gouvernance des mers et océans, Cahiers de l'Association Internationale du droit de la mer, Editoriale Scientifica, 2014.

F. Marsac, F. Galletti, J.-F.Ternon et al, 2019, "Seamounts, plateaus and governance issues in the southwestern Indian Ocean, with emphasis on fisheries management and marine conservation, using the Walters Shoal as a case study for implementing a protection", Deep-Sea Research, special Issue, 14 Avril 2019, Deep-Sea Research II, vol.176, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.dsr2.2019.104715>