

## Les espaces marins français d'outre-mer, reconnaissance et contestation

Jean-Pierre Beurier

Docteur en droit,

Professeur émérite de l'université de Nantes

### Introduction

**E**n 1972, F. Njenga, le délégué du Kenya à la conférence afro-asiatique de Lagos, avait proposé d'abandonner les revendications de zones de pêche réservées trop sujettes à controverses pour un concept novateur : la zone économique exclusive. Celui-ci avait été facilement adopté par les États en développement qui en avaient fait un cheval de bataille lors des négociations de la 3<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1973-1982). Le nouveau concept s'est rapidement imposé comme l'un des principes majeurs de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982. Tout d'abord réticentes sur cette limitation de la liberté des mers, les grandes puissances maritimes ont vite compris le parti qu'elles pouvaient tirer de ce principe juridique compte tenu de l'étendue de leurs territoires maritimes continentaux comme de leurs outre-mer. Tous les États riverains de la mer ont alors inventorié leurs rivages y compris les îles, îlots, atolls, susceptibles de leur permettre d'étendre leurs droits économiques exclusifs pour l'exploration, l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources vivantes et non vivantes situés au-delà de leur mer territoriale et jusqu'à 200 milles des lignes de base, aussi bien dans la colonne d'eau que sur le sol ou dans le sous-sol. Cet engouement pour ce nouvel espace marin sera reconnu comme principe coutumier du droit international avant même l'entrée en vigueur de la convention en 1994. De nombreux États dont la France (loi du 10 juillet 1976, décrets d'application de 1977 et 1978) ont revendiqué des zones économiques



avant même la fin des négociations. Cependant le concept reposait en fait sur une ambiguïté : beaucoup d'États en développement et notamment la Tanzanie considéraient que la revendication d'une ZEE devait être réservée aux pays en développement comme compensation au sous-développement, or en réalité ce sont les États les plus développés qui, du fait de leurs linéaires de côtes, bénéficiaient le plus du nouveau principe. C'est pourquoi, un certain nombre d'États en développement dont la Turquie, ont cherché à limiter les avantages que les grandes puissances maritimes pouvaient en attendre. Le groupe des pays en développement (dit Groupe des 77) ne pouvait évidemment pas limiter la revendication de ZEE au large des territoires continentaux de ces États mais ils ont cherché à limiter ces revendications au large des îles et îlots de petite taille. Face à la défense du principe de liberté de navigation et du régime de la haute mer lors des négociations, le statut des espaces marins autour des îlots ne représentait qu'un problème mineur. C'est pourquoi dans la partie III de la convention portant sur les îles, l'article 121 s'énonce en ces termes :

« § 1 Une île est une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute

§ 2 Sous réserve du § 3 la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental d'une île sont délimités conformément aux dispositions de la convention applicables aux autres territoires terrestres.

§ 3 Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou a une vie économique propre n'ont pas de zone économique ni de plateau continental. »

La règle énoncée par le §3 est absconse et son contenu est en fait purement politique. En effet, outre le fait absurde de nier l'existence d'un plateau continental, la rédaction très imprécise du paragraphe laisse place à trois questions :

1. Qu'est-ce qu'un rocher ? sans aucun doute « une grande masse de pierre escarpée enracinée dans un substrat et qu'on ne peut remuer » (encyclopédie Larousse), sans doute également une faible élévation de terre ou de corail ne pouvant assurer la survie humaine. Cependant la qualification ne peut être donnée qu'au cas par cas.

2. Qu'est-ce qu'une habitation humaine ? sans aucun doute un lieu permettant de se mettre à l'abri des périls de la mer et supposant un minimum de ressources en eau douce, en végétaux et en animaux comestibles. Mais il existe de très nombreux cas où des humains ont survécu sur des îlots isolés, ainsi des populations ouvrières ont vécu dix ans sur Clipperton, des malgaches ont survécus quinze ans sur Tromelin, ou bien encore des naufragés ont survécus eux aussi de longs mois sur Saint Paul, pour ne citer que des terres sous souveraineté française. De plus, bien des îles habitées depuis des siècles dépendent d'un ravitaillement extérieur.

3. Qu'est-ce qu'une activité économique ? Doit-on comprendre qu'il faut une activité actuelle, même de subsistance ? Mais de nombreuses îles ont été exploitées par le passé lors d'activités de chasse, de pêche, d'extraction de

# Géopolitique

## Colloque : 11 millions de km<sup>2</sup>, pour quoi faire ?

matériaux ou de guano. Ces activités ont souvent été abandonnées du fait de l'économie de marché. Certaines de celles-ci pourraient reprendre. De plus, ne peut-on pas imaginer des formes d'exploitations futures telles la bioprospection, l'exploitation de ressources halieutiques, l'installation de bases de télécommunication, de contrôle satellitaire ou encore d'instauration d'aires marines protégées ? Enfin l'activité peut tout aussi bien se situer à terre ou en mer, ainsi l'économie islandaise repose en grande partie sur des activités en mer.

### *Une interprétation souple de l'article 121 par la pratique étatique*

La plupart des États concernés n'ont pas tenu compte du §3 dans leurs revendications de ZEE et dès 1976 ont étendu leurs compétences économiques sur les espaces entourant toutes leurs îles y compris les îlots et récifs de corail. Ce mouvement a été d'autant plus suivi que la jurisprudence internationale accepte une occupation minimale pour reconnaître la souveraineté d'un État sur des terres lointaines souvent difficiles d'accès, l'animus domini étant le fondement principal de la souveraineté. Ainsi l'arbitrage du roi d'Italie Victor-Emmanuel III en faveur de la France en 1931 dans le conflit qui l'opposait au Mexique à propos de l'atoll de Clipperton. On peut citer également l'arrêt de la Cour permanente de justice internationale de 1933 sur le Groenland oriental dans l'affaire qui opposait le Danemark à la Norvège. C'est pourquoi de nombreux États riverains de la mer, qu'ils soient développés ou en développement, ont revendiqué des ZEE au large de toutes leurs possessions. Les grandes puissances maritimes l'ont fait mais aussi des États aussi divers que la Colombie, l'Ukraine, le Vietnam ou la Chine. Le Japon a même bétonné l'atoll d'Okino Torishima qui s'enfonçait afin de conserver une ZEE autour de celui-ci. On a pu penser que le §3 tomberait progressivement en désuétude. Cependant l'entrée en vigueur de la convention de Montego Bay a conduit le Royaume Uni à abandonner une revendication de ZEE autour de Rockall, un rocher de 27 mètres d'altitude, situé par 57° 40' nord et 13° 32' ouest afin de se conformer au §3. Cet abandon n'eut qu'une faible conséquence puisque le rocher est situé à 100 milles à l'ouest des Hébrides extérieures, donc dans la ZEE de l'archipel britannique.

### *Une jurisprudence dictée par la logique*

La pratique étatique créait de l'instabilité, il était en conséquence important de clarifier l'interprétation de ce paragraphe par des décisions de jurisprudence. La Cour internationale de justice a eu l'occasion très tôt de se prononcer sur la question de la portée des termes du §3. Dans l'affaire de la ZEE de l'île Jan Mayen (située par 71° nord et 8° ouest) opposant le Danemark à la Norvège. Le Danemark réfutait le droit à la Norvège



d'étendre une ZEE en mer du Groenland car l'île n'était occupée que par des météorologues donc des personnels de l'État et non par une population pérenne. L'arrêt de la Cour en date du 14 juin 1993 a reconnu le bien-fondé de la revendication norvégienne et a précisé dans son paragraphe 80 qu'il « n'y a pas lieu de considérer que le faible peuplement ou les facteurs socio-économiques constituent des circonstances à prendre en compte ». Une seconde décision de la CIJ est venue préciser la portée du §3 : en effet l'affaire Nicaragua contre Colombie portait sur l'étendue de la ZEE colombienne du fait de la présence, face à la côte nicaraguayenne, de petites îles et des récifs de corail utilisés par la Colombie pour revendiquer une extension de sa ZEE vers l'ouest. La Cour dans son arrêt du 14 novembre 2012 a tenu compte des îles (Providentia, San Andrés, Santa Catalina) mais a rejeté la possibilité d'utiliser les cayes (récifs de corail) tels que Quitasuéno ou Serrana en se référant au §3. Ces récifs sur lesquels la souveraineté colombienne n'est pas contestée peuvent disposer d'une mer territoriale mais pas d'une ZEE ou d'un plateau continental.

Ainsi la jurisprudence internationale corrige la pratique étatique en matière d'extension de ZEE et instaure une application raisonnée de l'article 121.

### *L'exemple français*

La France, on le sait, a étendu des ZEE au-delà de ses territoires continentaux et insulaires par la loi du 16 juillet 1976 et les décrets d'application de 1977 et 1978, revendiquant 11 millions de km<sup>2</sup> de zones économiques. Il s'agit par son étendue du second espace marin sous juridiction au monde réparti sur quatre océans. Certes, l'État n'exerce pas sa souveraineté sur la ZEE, mais les droits économiques exclusifs confèrent au riverain un avantage non négligeable. De plus du fait de ses outre-mer, la France est présente dans tous les forums internationaux et organisations régionales lui conférant ainsi une position politique intéressante.

### *Les départements, régions et collectivités d'outre-mer*

Il n'existe pas de contestation pour les espaces marins de ces territoires si l'on excepte le cas de la souveraineté sur Mayotte. Les ZEE ont fait l'objet d'accords avec les États voisins ou sont en négociation. Le cas de la ZEE de la Guadeloupe mérite une attention particulière. En effet, l'extension de la ZEE à l'Ouest est limitée par la revendication du Venezuela sur l'îlot d'Avès situé à 110 milles des côtes de l'île. Cet îlot de 400 m de long et de 15 m de large est une langue de sable sans ressource en eau. La revendication du Venezuela d'utiliser celui-ci permet à cet État de disposer d'une ZEE dont l'étendue est considérable. Cependant il est clair que cet îlot ne se prête pas à l'habitation humaine ni à une activité économique. Il est intéressant de constater que la France n'a pas contesté cette revendication et a signé en 1980 un accord avec

la Venezuela sur la limite des ZEE tenant compte de l'îlot d'Avès.

En ce qui concerne Mayotte, bien que l'ONU considère l'île comme un territoire non décolonisé malgré les trois référendums, ceci n'a pas empêché la France d'étendre une ZEE et même de créer un parc marin en 2010 sur toute l'étendue de celle-ci.

Pour ce qui est de Saint Pierre et Miquelon on se souvient de la sentence arbitrale du 10 juin 1992 entre la France et le Canada, accordant à la France une ZEE de 200 milles au sud de l'archipel mais sur une largeur de 10,5 milles soit le report en mer de l'exacte largeur en longitude du territoire. Cet arbitrage inéquitable, illogique et infondé en droit n'a pu s'expliquer que pour des raisons idéologiques (éloignement de l'archipel de sa métropole argumenté par l'arbitre uruguayen) et par la forte opposition politique du gouvernement d'Ottawa, alors même que la revendication française n'avait rien d'exorbitant et ne gênait pas les activités canadiennes.

### *Clipperton*

L'atoll est rattaché au domaine public de l'État, c'est la terre la plus isolée au monde. Elle fut l'objet de contestation par le Mexique au motif que les ouvriers recrutés pour exploiter le guano en 1907 étaient mexicains ce qui fondait, selon le Mexique, la revendication de souveraineté sur l'îlot de 9 km de périmètre. L'arbitrage de 1931 a reconnu la souveraineté française régulièrement réaffirmée depuis par des débarquements de la Marine Nationale. La ZEE est riche en thonidés et potentiellement en nodules polymétalliques. Malgré l'arbitrage, le Mexique a maintenu sa contestation, des négociations ont conduit les deux États à signer des accords autorisant la pêche des mexicains dans cette zone. On peut regretter que, du fait de l'éloignement, cette ZEE fasse l'objet de pêche illégale et que des trafiquants utilisent l'atoll pour entreposer occasionnellement de la drogue malgré la difficulté de débarquement.

### *Les Terres Australes et Antarctiques*

Le statut de ces terres lointaines est fixé par la loi du 6 août 1955 et a été réorganisé par le décret de 2008. Elles ne sont pas représentées par des élus mais placées sous l'autorité d'un administrateur supérieur, le préfet des TAAF. Ces terres comprennent cinq districts : Adélie, Kerguelen, Crozet, Saint Paul et Amsterdam et les Éparses.

En ce qui concerne la Terre Adélie, en application de l'article 4 du traité de l'Antarctique du 1<sup>er</sup> décembre 1959, la France dispose d'une mer territoriale mais n'a pas revendiqué de ZEE.

Les îles Australes ainsi que les Éparses disposent quant à elles de zones économiques.

Les îles Australes ne font pas l'objet de contestation de souveraineté mais la ZEE de l'archipel de Kerguelen a été contestée par le capitaine du palangrier



*Explorer* qui avait été contrôlé en flagrant délit de pêche illégale à la légine (*Disototicus eleginoïde*) dans les 200 milles. L'argument de défense du contrevenant avait été de prétendre que Kerguelen était un rocher sans population permanente ni activité économique et donc retraits dans le champ d'application du §3. La Cour de cassation dans son arrêt du 19 décembre 2000 a rejeté le pourvoi et confirmé l'arrêt d'appel. En effet Kerguelen a une surface de 7 000 km<sup>2</sup> dispose à Port aux Français d'une présence permanente de 120 scientifiques et personnels techniques en été et 80 en hiver, chiffres bien supérieurs à l'île Jan Mayen. Kerguelen comme les îles australiennes de Heard et Mc Donald sont situées partiellement dans la zone de compétence de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (convention du 20 mai 1980) ; or cette commission a reconnu dès cette date que les deux États pouvaient adopter dans leurs zones sous juridiction des mesures plus contraignantes que celles adoptées par elle-même du fait de circonstances locales. C'était reconnaître sans ambiguïté la légitimité des ZEE concernées. Non seulement il n'existe plus de contestations sur ces ZEE, mais les deux pays ont signé un accord le 24 novembre 2003 sur la coopération en matière de pêche dans leurs ZEE permettant aux navires chargés de la police des pêches de poursuivre les contrevenants dans la ZEE de l'autre État, de dresser procès-verbal et de l'adresser à l'autorité compétente de l'autre État, facilitant ainsi la lutte contre la pêche illégale.

La situation est plus complexe pour les îles Éparses, la souveraineté française est contestée sur ces îlots aussi bien pour Tromelin au nord de La Réunion que pour les îles du canal du Mozambique (les Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India, Europa). Ces terres avaient été rattachées administrativement à la Réunion par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1960, elles sont depuis 2007 administrées par les TAAF. La souveraineté sur Tromelin est contestée par Maurice, un accord de cogestion avait été signé en 2010, mais il fut refusé par l'Assemblée Nationale et en conséquence non ratifié. Une forme de cogestion maintenant le principe de la souveraineté française est cependant envisageable (la station météo entretenue par la France est importante pour la prévision des typhons et sert à tous les États de la région). La souveraineté sur les îles du canal de Mozambique est contestée par Madagascar au motif que pendant la colonisation elles étaient administrées par « Madagascar et dépendances ». La France a étendu des mesures de conservation de ces espaces fragiles à forte biodiversité (parc marin des Glorieuses créé en 2012 par exemple) seules à même d'assurer une protection effective. La France y entretient des personnels réguliers ou temporaires par la présence de militaires, de gardes, de météorologues et assure des visites régulières par le *Marion Dufresne* ou lors de rotations aériennes.

## Océan Pacifique

Aucune contestation n'existe pour les ZEE autour de la Polynésie française y compris l'île d'Eiao ainsi qu'autour de Wallis et Futuna, mais autour de la Nouvelle Calédonie deux cas retiennent l'attention. Le

premier, dont la souveraineté n'est pas contestée, est celui de l'archipel des Chesterfield dans la mer de Corail, permettant une extension non négligeable de la ZEE vers l'ouest. Ce petit archipel français depuis 1877 est constitué d'îles basses pouvant permettre une installation humaine, d'îlots et de récifs de corail. L'île Longue abrite une station météo d'importance régionale. La ZEE n'a pas été contestée. Par contre au sud-est de la Nouvelle Calédonie deux îlots : Matthew et Hunter font l'objet d'un contentieux avec le Vanuatu. Ces îlots étaient des dépendances du condominium franco-britannique des Nouvelles Hébrides, lors de l'indépendance de l'archipel, la France les a rattachés à la Nouvelle Calédonie, mais le Royaume Uni a préféré les rattacher au nouvel État. Depuis le Vanuatu les revendique. Cependant seule la France a fait acte de possession et elle seule y débarque à l'occasion de missions de la Marine nationale.

On constate à travers la jurisprudence et les pratiques étatiques un certain équilibre dans l'interprétation souple du §3 de l'article 121, malgré quelques exceptions.

### *La sentence arbitrale de 2016 vient jeter le doute sur cet équilibre*

Il s'agit de la sentence arbitrale du 12 juillet 2016, Philippines contre Chine, portant sur les revendications de la Chine sur la mer de Chine du sud, dite aussi mer d'Orient. La RPC, du fait de l'île d'Hainan et revendiquant la souveraineté sur les archipels des Paracel et des Spratley, a prétendu étendre non seulement une ZEE mais également une mer d'influence sur un vaste espace selon la « ligne des neuf traits » (dite la « langue de bœuf ») faisant fi des revendications légitimes des autres riverains (Vietnam, Philippines, Brunei, Indonésie) et en contradiction avec les règles du droit international de la mer en vigueur. Non seulement la Chine cherche à chasser les autres nations utilisant de longue date les îles de ces archipels, non seulement elle prétend contrôler la navigation sur une route maritime majeur pour le ravitaillement du Japon et de la Corée du Sud, mais encore elle se livre à l'édification d'îles artificielles sur d'anciens récifs de corail pour y installer des bases militaires (îlots Mischief, ou Johnson South par exemple). C'est pourquoi les Philippines lésées dans leurs revendications territoriales sur les Spratley et sur l'extension de leur ZEE ont proposé un règlement pacifique du différend par voie d'arbitrage. La sentence du 12 juillet 2016 est surprenante à plus d'un titre. En effet, sans surprise elle rejette les arguments de la Chine en ne lui reconnaissant aucun droit historique sur les Spratley, et en concluant à l'absence de fondement juridique pour revendiquer des droits exclusifs sur les ressources de cette mer car si des pêcheurs chinois ont effectivement exploité la zone occasionnellement, il en est de même des pêcheurs des autres riverains. De plus, la sentence confirme l'interprétation classique du droit en vigueur : des récifs découverts à marée haute peuvent disposer d'une mer territoriale mais sans



plateau continental ni ZEE. Les récifs immergés ne peuvent pas disposer d'une mer territoriale et les îles artificielles en haute mer ne sont pas conformes au droit international. Les arguments ainsi présentés suffisaient au regard du droit pour rejeter les prétentions territoriales et maritimes chinoises. Il est très surprenant de constater que la sentence va au-delà de la demande en extrapolant la portée du §3. Cette analyse contestable bouleverse l'interprétation antérieure de celui-ci et en tout état de cause dépasse les limites de l'arbitrage. Les arbitres font une lecture restrictive du §2 en limitant son application uniquement si la population d'une île est stable et avérée mais pas si elle est simplement possible. De plus l'activité économique ne saurait dépendre d'une activité extractive et la population comme l'activité économique ne saurait dépendre de ressources extérieures. Enfin la présence de personnels officiels dépend de soutiens extérieurs et donc ne peut constituer une population stable. Si tel était le cas, la plupart des îles isolées de la planète ne pourraient disposer d'une ZEE et d'un plateau continental. Cette interprétation est incompréhensible et ne représente ni la lettre ni l'esprit du §3 de l'article 121. Évidemment la Chine a rejeté tous les attendus de la sentence et on peut légitimement penser que cet arbitrage n'a pas un grand avenir dans la jurisprudence internationale. Cependant cela constitue un précédent regrettable susceptible de relancer des polémiques entre États développés et en développement.

### *Que peut-on conclure en ce qui concerne l'exemple français ?*

**A**u regard de la sentence, aucun îlot hors de la mer territoriale ne peut relever du §2. Il est évident que cette sentence, bien que ne concernant que les parties au litige, heurte les intérêts français. Dès lors et au regard du droit conventionnel, de la jurisprudence de la CIJ et de la pratique générale des États, on peut en déduire trois approches en distinguant trois catégories d'îlots :

1. Ceux relativement faciles d'accès disposant d'une piste d'aviation, de bâtiments en dur et de personnels permanents ou temporaires tels que météorologues, scientifiques, militaires ou gardiens.
2. Ceux plus difficiles d'accès ne disposant pas de piste d'atterrissage ni de bâtiments
3. Les hauts fonds couvrants et découvrants.

Aucune des possessions des deux premiers groupes ne peuvent être habitées sans ravitaillement extérieur et les habitants sont des personnels d'État. Mais dans ce cas de très nombreuses îles habitées en permanence sur les cinq océans n'auraient ni ZEE ni plateau continental propre, ce que les États souverains développés ou en développement n'admettraient pas.

Dès lors on peut conclure que les revendications du 1<sup>er</sup> groupe correspondent à l'état du droit international ; en ce qui concerne les îlots du

2<sup>e</sup> groupe ils pourraient être habités et faire l'objet d'activités économiques : l'application du §2 est donc possible et même souhaitable pour une mise en valeur et une protection de ces terres isolées. Seul le 3<sup>e</sup> groupe ne peut rentrer dans le cadre d'application du §2. Tout dépend donc des cas d'espèce, mais il existe de solides arguments pour que les possessions françaises rentrent dans le champ d'application du §2. Enfin, la France instaure progressivement un régime de protection de l'environnement sur ces espaces terrestres et maritimes avec un suivi scientifique. Notamment lors de la réunion inter-gouvernementale *One planet summit* du 11 janvier 2021 il a été décidé de renforcer les aires marines protégées afin de préserver 6 000 hectares de littoral, 75% des récifs coralliens dans un premier temps pour finalement aboutir à 100% de récifs protégés en 2025. Une attention particulière sera portée sur les territoires des TAAF. La France a déjà étendu des réserves et des parcs marins sur ses possessions outre-mer (la réserve naturelle nationale des Terres Australes a été créée en 2006 et représente une superficie de presque 1 million de km<sup>2</sup>, elle a été classée au Patrimoine mondial de l'UNESCO en 2019), or on sait que face à l'urgence du fait de la dégradation des océans, l'ONU cherche à développer une politique d'aires marines protégées pour atteindre 10% des mers et encourage les États membres, la plupart réticents, à prendre de telles mesures sans rencontrer jusqu'à présent beaucoup de succès. Dans ces conditions la remise en cause des mesures prises par la France sur les 200 milles autour de ces terres lointaines semble plus difficile, car contraires à la volonté affichée des Nations Unies.

## Institut Français de la Mer

47, rue de Monceau - 75008 Paris

Tél.: 01 53 89 52 08 - [association.assifm@sfr.fr](mailto:association.assifm@sfr.fr)

Rejoindre et soutenir l'IFM



Promouvoir sans relâche les activités maritimes, réunir tous les responsables maritimes, faire entendre et respecter la voix de tous ceux pour qui la mer est une priorité, tels sont les objectifs majeurs de l'Institut Français de la Mer, le « Parti de la Mer ».