

Le contentieux de délimitation des droits territoriaux en mer

Bernard Dujardin

Vice-président de l'Institut Français de la Mer

Tant que le droit de la mer ne divisait l'océan qu'en eaux territoriales de 3 milles de profondeur et en haute mer, les conflits de voisinage entre États littoraux sur les questions d'usage national de la mer étaient limités.

Cette situation n'empêchait pas d'âpres disputes entre pêcheurs de pays différents – la guerre de la langouste entre la France et le Brésil en 1963 en est un exemple – dans lesquelles les États se croyaient obligés d'intervenir. Mais toutes ces frictions étaient des épiphénomènes qui n'étaient pas en mesure de générer de graves tensions dans les relations internationales.

Certes cette époque connaissait déjà des compétitions houleuses. Elles portaient sur les droits de passage dans les détroits. La question des détroits turcs a été une source de conflits violents entre la Russie impériale et la Sublime Porte. Le Danemark a été forcé par le concert des Nations à la fin du XIX^e siècle à ne plus prélever de péages sur les navires étrangers en transit dans le Kattegat entre la Mer du Nord et la Baltique. De nos jours, ces questions ne sont pas toutes réglées.

Une sourde contestation embarrasse les relations entre le Canada et les États-Unis, ces derniers arguant que le passage du Nord-Ouest obéit au régime des détroits, le premier que ce sont des eaux canadiennes.

Le discours russe sur le passage du Nord-Est a un caractère patrimonial prononcé. Un navire doit avoir une autorisation pour emprunter cette voie de navigation et être accompagné d'un brise-glace russe pour un prix décourageant pour le commerce maritime¹. La Russie envisage bien d'autoriser la navigation des navires qualifiés glace sans vouloir pour autant abandonner le principe de l'autorisation, coup de canif au principe de la liberté des mers de la CMB. Le dégel climatique éventuel de l'océan Glacial risque d'ouvrir la voie à quelques échanges de notes diplomatiques, voire plus.

Trois conférences des Nations Unies sur le droit de la mer de 1958 à 1982 abou-

¹ Le trajet maritime Rotterdam-Tokyo est long de 14 100 Km par le passage du Nord-Est, de 15 900 Km par le passage du Nord-Ouest, de 21 100 Km par le canal de Suez (route actuelle, soit 7 000 Km de plus) et 23 300 Km par le canal de Panama.

Politique maritime

Le contentieux de délimitation des droits territoriaux en mer

tissent à la convention sur le droit de la mer dite convention de Montego Bay (CMB) signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque). Le 16 novembre 1994, celle-ci entre formellement en vigueur, une fois obtenues les ratifications de soixante États. La France ratifie la convention fin 1995. 157 nations sur 190 sont aujourd'hui parties à la CMB.

La CMB, ouvrage des Nations unies, naît sous le signe de la paix. Elle permet notamment de répondre au mieux au besoin de gérer les ressources de l'océan. Elle n'est pas moins une nouvelle source de contentieux voire de conflits entre voisins.

États n'ayant pas ratifié la CMB au 19 décembre 2008

		CMB non signée	Inexistant en 1982	Contentieux avec
États enclavés	Burundi			
	Éthiopie			Érythrée
	Malawi			
	Niger			
	RCA			
	Afghanistan			
	Azerbaïdjan	X	X	
	Kazakhstan	X	X	
	Kirghizistan	X	X	
	Ouzbékistan	X	X	
	Tadjikistan	X	X	
	Turkménistan	X	X	
	Andorre	X		
	Liechtenstein			
Suisse				
États littoraux	Érythrée	X	X	Éthiopie
	Libye			
	Colombie			Venezuela
	R. dominicaine			
	Équateur	X		
	El Salvador			
	États-Unis	X		
	Pérou	X		
	Venezuela	X		Colombie
	Cambodge			Thaïlande
	Corée du Nord			Corée du Sud
	EAU			Iran
	Iran			EAU
	Israël	X		Syrie
	Syrie	X		Israël
	Thaïlande			Cambodge
	Timor	X	X	Indonésie
	Turquie	X		Grèce

Politique maritime

Le contentieux de délimitation des droits territoriaux en mer

Dès lors que des mers territoriales peuvent être tracées jusqu'à 12 milles des côtes et que des zones économiques exclusives sont revendiquées jusqu'à 200 milles des mêmes côtes, les motifs de contestation se sont multipliés. Nous les examinerons du territoire national vers la haute mer.

La revendication de la terre, principale source de conflit

Rares sont les contentieux qui portent sur une simple revendication relative aux ressources de la mer. Les revendications croisées potentiellement les plus dangereuses, ne concernent les zones maritimes que par ricochet. Elles ont pour source des prétentions territoriales précises. En ce sens, la CMB ne modifie qu'à la marge le potentiel conflictuel. La plus grave affaire récente est celle qui met aux prises le Royaume-Uni et la dictature argentine qui s'est crue le 2 avril 1982 en mesure de s'emparer des archipels des Falkland et de Géorgie du Sud². Elle est antérieure à la CMB. Rien n'empêche de tels événements de se reproduire, les intérêts maritimes nés de la CMB ne seront qu'accessoi- res, les intérêts territoriaux étant les seuls qui comptent vraiment. .

Les séquelles coloniales

Les territoires habités ou non relevant de métropoles éloignées sont les premiers objets de ce type de revendications. Contestant que Mayotte soit française, la République des Comores conteste la ZEE mahoraise. Contestant que les îles Éparses soient françaises, l'île Maurice conteste la ZEE réunionnaise à cause de Tromelin et Madagascar et le Mozambique la ZEE des îles du canal de Mozambique. Ce dernier point est certainement le plus chaud auquel la France se trouve confrontée. Si par hasard, des hydrocarbures sont découverts dans le plateau continental du canal de Mozambique, la diplomatie – sauf à ce que notre pays abandonne généreusement ses prétentions – aura bien du mal à prévenir les bruits de bottes.

Dernier point de contentieux pour la France, la délimitation de la frontière entre la ZEE néo-calédonienne et celle du Vanuatu se heurte à la prétention de ce pays sur les îles inhabitées de Hunter, Matthew et Walpole. Mais tout comme Tromelin... ces îles ne possèdent pas de plateau continental susceptible de contenir des réserves d'hydrocarbures.

Les séquelles de la guerre froide

Les points chauds de la guerre froide étaient accessoirement maritimes, excepté dans le détroit de Taiwan où les passes d'armes brutales sont récurrentes. Large de soixante-dix milles dans sa plus petite dimension, ce détroit fait partie de la mer de

² Clipperton avait connu une pareille mésaventure quand le Mexique s'était cru en mesure d'en prendre possession dans des circonstances où il savait la France dans l'incapacité d'intervenir. Le Mexique y déposa une garnison pendant la guerre de 14... et l'oublia. Il n'y eut pas à la déloger ; elle est morte de faim.

Chine méridionale et la connecte à la mer de Chine orientale. La première crise surgit en 1955 et voit la Chine populaire conquérir l'archipel de Tacheng. La seconde en 1959 s'attaque à nouveau aux archipels de Quemoy et Matsu ; la supériorité aérienne des Sabre taiwanais sur les Mig chinois clôt le conflit. La troisième date de 1995-96 avec une gesticulation de la Chine populaire sous forme d'exercice militaire mettant en œuvre des missiles terre-terre dont les têtes inertes amerrissent dans la mer territoriale taiwanaise à moins de 25 milles des ports majeurs de Keelung et Kaohsiung. Cet événement connaît une réplique en 2007 avec des manœuvres navales dites intimidantes. Ces conflits n'empêchent pas le détroit d'être l'objet d'une (sur) exploitation par des pêcheurs venus tant de Taiwan que du continent sans que ne soit évoquée à aucun moment une quelconque dispute relative aux ZEE, la Chine populaire estimant que ZEE taiwanaise et ZEE chinoise ne font qu'une.

Plus au nord, en l'absence de traité de paix passé entre l'URSS et le Japon, la question des quatre îles du sud des Kouriles et la délimitation subséquente des ZEE reste toujours pendante après l'éclatement du bloc soviétique.

Deux différents – antérieurs à l'entrée en vigueur de la CMB - ne portent que sur des espaces maritimes.

La mer de Béring qui sépare la Sibérie de l'Alaska a fait l'objet d'un accord sur les frontières maritimes attribuant une zone contestée de 50 000 km² aux États-Unis en 1990, entre l'Union soviétique et les États-Unis. Le Sénat des États-Unis a voté la ratification de l'entente en 1991, mais non la Douma russe qui s'oppose à la perte des revenus générés par les ressources halieutiques. L'entente n'a donc pas été ratifiée par la Russie, qui a uniquement accepté de respecter provisoirement cet accord.

Enfin à l'autre extrémité du continent eurasiatique, la Norvège se trouve en rivalité avec l'empire soviétique en mer de Barents. Une entente conclue en 1976 concernant la délimitation de la zone économique exclusive (ZEE) dans la mer de Barents exclut la zone de 155 000 km² désignée comme la « zone grise » entre l'archipel norvégien de Svalbard (Spitzberg) et les îles russes de Nouvelle-Zemble et l'archipel François-Joseph. Une entente conclue entre les deux pays en 1978 gère leur accès à cette zone grise pour des besoins économiques jusqu'à ce qu'une entente finale soit conclue ; l'entente est reconduite par la Norvège et la Russie depuis l'éclatement du bloc soviétique d'année en année.

Les terres de conflit

A lors que les possessions ultramarines sont globalement respectées et tolérées, de nouveaux conflits potentiels sont nées de la rivalité des États sur des îles et îlots au statut juridique mal défini où se font valoir des droits historiques croisés.

La principale zone conflictuelle se situe dans le Pacifique occidental. En l'absence de traité de paix entre la Russie et le Japon, la question des quatre îles du sud des Kouriles reste pendante. Les Japonais et les Coréens se marchent sur les pieds sur les rochers Liancourt appelés îlots de Takeshima par les premiers et Tokdo par les seconds.

La situation la plus chaude est celle des archipels situés dans la mer de Chine.

Politique maritime

Le contentieux de délimitation des droits territoriaux en mer

Dans sa partie orientale, les îles Senkaku en japonais ou Diaoyutai en chinois font l'objet de prétentions croisées de la part de Tokyo, de Pékin et de Taipei. Des odeurs d'hydrocarbures dans les ZEE revendiquées y attisent les tensions. En 2005, les navires océanographiques d'exploration chinois et japonais sont escortés par des frégates.

En mer de Chine méridionale, les îles Spratley et les îles Paracels sont deux archipels coralliens inhabités au centre d'un conflit territorial complexe impliquant la Chine, Taiwan, le Vietnam, les Philippines, la Malaisie et Brunei. Les intérêts des nations prétendantes portent sur le contrôle de zones de pêche, l'acquisition de positions stratégiques et l'exploitation de gisements potentiels d'hydrocarbures (Spratley)³.

Aucun des pays revendiquant les Spratley n'a accordé à ce jour de concession pétrolière dans la ZEE de l'archipel. Les opérateurs pétroliers attendent un règlement du litige territorial pour solliciter des permis de recherche et d'exploitation.

En 1988, la mer de Chine méridionale produit 8 % des prises de la pêche mondiale. Cette ressource est actuellement partagée dans le désordre par les flottilles des États concernés au risque de la voir s'épuiser avant même d'être arbitrée.

Alors que la très ancienne rivalité entre l'Argentine et le Chili sur le détroit de Magellan et la terre de Feu s'est aujourd'hui apaisée, Yémen et Érythrée se disputent depuis le 19 novembre 1995 l'archipel des Zebayir et des Hanish qui contrôle le détroit de Bab el Mandeb au sud de la Mer Rouge. Le premier acte remarquable du Tribunal international de la mer de Hambourg est de décider le 9 octobre 1998 d'attribuer l'île de la grande Hanish au Yémen.

Une contestation doit être signalée dans le grand Nord. Le Canada et le Danemark se disputent l'île Hans. Cette île de 1,3 km² inhabitée est située dans le détroit de l'Arctique entre le Groenland et l'île d'Ellesmere au Canada. Le Danemark et le Canada s'essayent à réaffirmer leur souveraineté sur ce minuscule territoire en y faisant faire des escales occasionnelles par des navires militaires ce qui suscite les protestations de l'autre pays.

Les contentieux maritimes

Un mécanisme complexe de tracé des eaux territoriales et des ZEE est prévu par la CMB. Aussi objectif et incontestable qu'il vise à être, il est loin de lever toutes les incertitudes et en conséquence est sujet à interprétations divergentes en fonction des intérêts des États. Quand deux États n'ont pu régler leur « bornage » maritime commun par convention bilatérale, la CMB a prévu de leur ouvrir la voie de régler pacifiquement leur contentieux de différentes manières : Cour internationale de justice de La Haye, Tribunal international de la mer de Hambourg ou procédure bilatérale d'arbitrage... pourvu qu'il y ait consensus des États parties à y recourir. Cette dernière, bien que plus onéreuse pour les États, a leur préférence... parce qu'ils peuvent choisir leurs arbitres et régler leurs différends en souplesse dans la discrétion d'une chambre d'arbitrage : ni publicité, ni jurisprudence.

³ Les premiers sondages montrant que la zone pourrait être riche en pétrole remontent à 1968. Le ministre chinois des ressources géologiques et minières a estimé leur potentiel à 17,7 milliards de tonnes de brut (plus que celles du Koweït).

Le trait de côte

La délimitation des mers territoriales et ZEE nécessite au départ de tracer ce que l'article 5⁴ appelle la ligne de base normale. Ce soin est laissé à l'État côtier d'une manière particulièrement vague. S'il dispose d'un service hydrographique, la question ne se pose pas trop, mais quand il n'en a pas, la grande échelle peut se réduire... conduisant à des déclarations comme celle de la Libye convenant unilatéralement que sa ligne de base ferme le golfe de Syrte. La suite est connue. Refus des États-Unis d'accepter cette prise de possession, envoi d'un porte-avions qui conduit à la destruction de deux avions libyens envoyés pour défendre les soi-disant eaux intérieures du pays.

Toutefois, la plupart des contestations ne naissent pas de provocations aussi marquées. L'article 4⁵ qui définit la limite extérieure de la mer territoriale, décrit celle-ci comme équidistante de la ligne de base. De ce fait, la ligne de base est « normale » à la profondeur de la mer territoriale. Si les lignes de base de deux États voisins forment ensemble un angle ouvert sur le large, les mers territoriales respectives se recoupent. C'est le cas par exemple du contentieux entre la France et le Suriname.

Ce cas de figure est très fréquent ; il se résout le plus souvent par un accord diplomatique qui prend la médiane des deux tracés comme référent. S'il y a en plus des contestations de frontières sur les zones littorales liées notamment à la présence de zones lagunaires ouvertes sur la mer, le contentieux sera d'autant plus lourd qu'il y aura des ressources importantes supposées dans la zone convoitée par les deux voisins. Le cas type est celui de la frontière entre le Nigeria et le Cameroun que l'ancien colonisateur britannique n'avait pas pris la peine de trancher avant l'indépendance de ses deux pays.

Mer territoriale et zone économique exclusive

Les contentieux en ce domaine naissent avant tout de la présence de systèmes insulaires. L'application par les États de la possibilité d'étendre à 12 milles leur mer territoriale a répondu à l'adage : « Toute limite supérieure autorisée est la norme. » Le cas le plus dramatique est celui des relations gréco-turques. La ratification de la CMB par la Grèce ouvre à ce pays la possibilité d'étendre à 12 milles sa mer territoriale. Si celle-ci en joue, sa décision serait considérée par la Turquie comme un *casus belli*. En effet, la mer Égée ne serait plus que mer territoriale grecque. L'accès des Turcs à la haute mer depuis les Dardanelles ne pourrait alors se faire qu'en traversant cette mer territoriale grecque supérieure à 100 milles de profondeur compte tenu de la disposition des îles grecques de la mer Égée.

Un esprit de *modus vivendi* a conduit la Grèce à n'étendre sa mer territoriale

⁴ Sauf disposition contraire de la Convention, la ligne de base normale à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale est la laisse de basse mer le long de la côte, telle qu'elle est indiquée sur les cartes marines à grande échelle reconnues officiellement par l'État côtier.

⁵ La limite extérieure de la mer territoriale est constituée par la ligne dont chaque point est à une distance égale à la largeur de la mer territoriale du point le plus proche de la ligne de base.

Politique maritime

Le contentieux de délimitation des droits territoriaux en mer

qu'à six milles, le gouvernement turc ne la reconnaissant pas *de jure* mais par nécessité *de facto*. Le problème de l'espace aérien surjacent est également dans ce cas d'espèce unique au monde un sujet de polémique entre les deux pays.

Les contentieux les plus courants sont le fait de mers ou de bras de mers qui séparent deux pays sur une largeur comprise entre 6 et 24 milles, concernés par l'extension des mers territoriales à 12 milles grâce à la CMB. Les eaux territoriales de deux pays autrefois isolées se recourent alors.

L'article 15⁶ de la convention prévoit la délimitation de la mer territoriale entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face. La CMB invite les États à prendre la ligne médiane, mais si des îlots interfèrent pour donner à cette ligne médiane un penchant défavorable à un pays, les difficultés commencent... Bien que l'article 121 de la CMB précise « *qu'un rocher inhabité et sans vie économique indépendante ne peut servir de démarcation d'un territoire* », les îles, inhabitées ou à population saisonnière, récifs et autres terres découvertes à marée basse sont sources de rivalités, déchaînant les philippiques de la presse à sensation plus souvent que des grandes manœuvres diplomatiques sauf, si derrière l'enjeu de la délimitation se dissimulent des ressources convoitées d'hydrocarbures ou des conditions d'accès maritime. Dans le détroit d'Ormuz, un État, l'Iran, manifeste ainsi sa volonté de puissance régionale en s'attribuant par une gesticulation plus ou moins provocante un rôle de gardien à l'entrée du golfe Persique.

Ce cas de figure se multiplie et s'aggrave en raison de la mise en jeu d'intérêts économiques beaucoup plus importants dans la délimitation des ZEE⁷. Aussi le contentieux de délimitation des mers territoriales se confond-il avec celui des ZEE. Et les littoraux des continents connaissent de ce fait nombre de contestations liées à des revendications croisées.

La délimitation de la mer territoriale et de la ZEE française en Manche occidentale n'a été stabilisée qu'avec le concours de trois sentences arbitrales rendues en 1975, 1977 et 1978 qui ont permis à la France et au Royaume-Uni de régler les questions délicates des îles Anglo-normandes et de la mer d'Iroise.

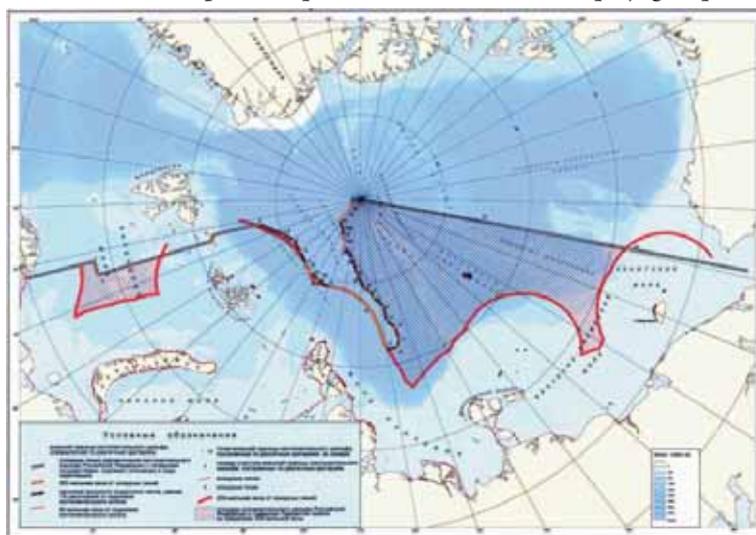
L'extension du plateau continental

Depuis la publication des directives concernant l'extension du plateau continental (partie 6 de la CMB), les États parties disposent jusqu'au 13 mai 2009 pour solliciter des Nations unies l'exercice de leur juridiction sur un plateau continental élargi à un maximum de 350 milles. Il est évident que cette faculté d'extension de

⁶ Lorsque les côtes de deux États sont adjacentes ou se font face, ni l'un ni l'autre de ces États n'est en droit, sauf accord contraire entre eux, d'étendre sa mer territoriale au-delà de la ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale de chacun des deux États. Cette disposition ne s'applique cependant pas dans le cas où, en raison de l'existence de titres historiques ou d'autres circonstances spéciales, il est nécessaire de délimiter autrement la mer territoriale des deux États.

⁷ Les 200 milles de la ZEE incluent la mer territoriale. La superficie de la ZEE représente plus de 16 fois celle d'une mer territoriale de 12 milles.

l'exploitation des ressources benthiques et du tréfonds des mers ouvre des appétits croisés et de nouveaux contentieux. Ainsi, le premier État à faire valoir ses prétentions est la Russie le 20 décembre 2001. Dès le 18 janvier 2002, la mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations unies fait observer au Secrétaire général de l'ONU : « que la demande soumise à la Commission des limites du plateau continental par la Fédération de Russie concernant les limites du plateau continental au-delà de 200 milles marins et toute recommandation qu'elle inspirerait à la Commission ne préjugent pas la question de la déli-



mitation du plateau continental entre le Canada et la Fédération de Russie. »

Quand la France dépose le 18 juillet 2007 ses prétentions concernant la Guyane et la Nouvelle-Calédonie, le Suriname revendique ses droits dès le 17 août suivant

et le Vanuatu les siens... le 11 juillet sans même connaître le contenu réel des revendications françaises

Des conflits chauds à relativiser

L'espace maritime est un objet de contentieux entre les États, mais un objet mineur. Ce contentieux ne se transforme en conflit qu'exceptionnellement. Dans le cas du golfe de Syrte, la faiblesse militaire de la Libye a permis aux États-Unis de faire une démonstration de force à moindre risque. On voit mal par contre des passes d'armes entre les cinq pays riverains de l'Arctique pour des questions purement maritimes. Il est nécessaire qu'il y ait un catalyseur territorial pour faire parler les canons, encore faut-il qu'il soit d'une importance stratégique réelle. Même dans le cas des Spratley, cette condition n'est pas réunie.

Toutefois, il ne faut jamais oublier que les relations internationales débouchent à l'occasion sur une démonstration de force. Et que par ricochet, dans le cadre d'une tension bilatérale élevée, cette démonstration est plus faciles à faire en mer parce qu'elle présente moins de risques de dégâts collatéraux. Faut-il encore qu'elle atteigne son objectif d'intimidation et *a contrario*, qu'elle ne froisse pas la fierté nationale de l'adversaire au point d'être contreproductive quant à l'objectif poursuivi. Les récentes gesticulations maritimes de la Chine populaire visaient à dissuader l'indépendantisme taiwanais. Elles l'ont renforcé.