

LES MUTATIONS DE LA TERRITORIALITÉ DANS LE PACIFIQUE

Géraldine Giraudeau,

Université de la Nouvelle-Calédonie, Larje

Pour citer cet article : G. Giraudeau, « Les mutations de la territorialité dans le Pacifique », *in* G. Giraudeau (dir.), *Les enjeux territoriaux du Pacifique*, PUNC, à paraître en 2020.

Le « territoire » et la « territorialité » (la qualité juridique tenant au territoire) sont à la fois des notions pérennes et des notions mouvantes. Il s'agit de notions pérennes dans le sens où elles ont traversé les siècles avec une certaine constance. Le territoire a toujours été synonyme de pouvoir, et il constitue l'assise spatiale sur laquelle les Etats exercent leurs compétences souveraines¹. A l'heure où on pourrait croire la référence du territoire national dépassée par la mondialisation et le franchissement quotidien des frontières qui le délimitent, celui-ci apparaît paradoxalement peut-être plus que jamais défendu, contrôlé, sécurisé, et même muré, en bien des endroits du monde.

En même temps, la signification du territoire et de la territorialité a connu de nombreux bouleversements. D'abord, rappelons-le, le territoire en tant qu'espace matériel des activités humaines est désormais concurrencé par un espace immatériel, celui du cyberspace, sur lequel les Etats entendent aussi exercer leur contrôle, mais qui ne fait pas ici l'objet de notre propos. Ensuite, le territoire étatique a également été transformé par l'application des règles internationales du droit de la mer, qui, répondant aux prétentions gouvernementales, consacrent la « territorialisation » des espaces maritimes. Par l'adoption de diverses conventions sectorielles, puis par la signature de la fameuse convention de Montego Bay sur le droit de la mer (ci-après CNUDM pour Convention des Nations unies sur le droit de la mer), a été consacrée l'exercice de compétences souveraines des Etats côtiers, liées à l'exploration et à l'exploitation des ressources jusqu'à 200 milles marins (soit 370,4 kms), voire, dans certains cas, jusqu'à 350 milles marins pour le plateau continental². L'affirmation de ces règles, puis leur application, ont contribué à grignoter, petit à petit, la haute-mer, et donc les espaces marins ne relevant de la souveraineté d'aucun Etat. Comme l'écrivent Didier Ortolland et Jean-Pierre

¹ Pour les différentes théories du territoire, voir la contribution de M. Strauss dans cet ouvrage.

² Voir *infra* pour les demandes d'extension du plateau. Convention sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1834, p. 3.

Pirat dans leur *Atlas géopolitique des espaces maritimes*, la mer est « la plus grande conquête territoriale de tous les temps »³.

Les évolutions technologiques du XXème siècle ont permis de prospecter sur les énormes bénéfices économiques qui pouvaient être tirés des espaces marins au travers de l'exploitation des ressources halieutiques, minières, et fossiles. Si les activités déployées sur la mer continuent de se multiplier, certaines génèrent des questions quant à la protection de l'environnement, quand d'autres pourraient apporter certaines réponses à la pénurie de pétrole et aux effets des changements climatiques, avec la construction de parcs éoliens, d'ouvrages, d'îles artificielles, de plateformes, toujours plus loin vers le large⁴.

Cette appropriation de l'élément maritime trouve une expression singulière à l'échelle régionale du Pacifique, en particulier dans sa zone méridionale, du fait de la présence de nombreux archipels, éloignés les uns des autres. En raison de l'existence d'un droit international de la mer codifié – avec des dispositions diverses et lacunaires mais permettant néanmoins d'identifier un cadre général et des limites aux revendications étatiques –, il serait évidemment incorrect de parler d'un droit de la mer *du* Pacifique⁵. L'application du droit de la mer *dans* le Pacifique emporte toutefois des singularités. Trois spécificités peuvent être soulignées.

Les premières observations sont d'ordre géographique. Le Pacifique est le plus grand océan de la Terre, il constitue au moins un tiers de la planète (au moins 181 millions de km² sur les 510 millions de la surface terrestre), plus si on prend en compte ses côtes adjacentes⁶. Il représente également au moins la moitié du volume total des océans (714,4 millions de km³), et constitue l'océan le plus profond (avec un maximum enregistré de 11034 mètres). On y trouve entre 20 000 et 30 000 îles réparties entre les aires de la Mélanésie, de la Micronésie, et de la Polynésie⁷.

Les deux autres particularités, découlant de cette description, sont d'ordre juridique. Les règles applicables sont celles du droit international général, mais y sont déployées plus que nulle part ailleurs celles relatives aux Etats archipelagiques. De plus, la mise en œuvre du droit de la mer y a des conséquences sans égal, à l'instar d'un *ratio* entre territoire terrestre et espaces

³ D. Ortolland et J.-P. Pirat, *Atlas géopolitique des espaces maritimes. Frontières, énergie, pêches et environnement*, Paris, Editions Technip, 2008, Avant-propos, VII.

⁴ Sur cette question : P. Gautier et V. Tassin, « Les plates-formes en mer et le droit international », *AFDI*, volume 59, 2013. pp. 185-220.

⁵ En 1961, dans un article paru dans *l'Annuaire français de droit international*, le professeur Focsaneanu évoquait l'existence d'un droit « international maritime de l'Océan Pacifique et de ses mers adjacentes », en prenant notamment acte de la liste des différentes revendications unilatérales des Etats du Pacifique sur les espaces maritimes et du régionalisme existant alors en matière de pêcheries⁵. Pas loin de 60 ans après, l'état du droit est bien différent et le droit maritime, en référence à la régulation des activités d'ordre privé, s'est beaucoup unifié.

⁶ Voir la description faite en avant-propos de cet ouvrage, d'après l'encyclopédie *Universalis*.

⁷ *Ibid.*

maritimes unique au monde⁸, et modifiant complètement la proportion des espaces sur lesquels s'exercent des compétences étatiques. Par ailleurs, la possibilité pour les Etats côtiers de faire valoir leurs droits sur le plateau continental étendu contribue encore un peu plus à bouleverser la carte du Pacifique et les relations géostratégiques qui s'y jouent, entre les Etats riverains, et jusqu'aux deux pôles faisant aujourd'hui l'objet de revendications croissantes et concurrentes. Ces réalités, mises en perspective avec la menace que représente la montée des eaux, expliquent la prévalence de certains différends relatifs à la fois à l'attribution de formations insulaires et à la délimitation des frontières maritimes.

Il sera donc question ici d'expliquer en quoi ces facteurs entraînent une mutation de la territorialité avec des aspects propres à la région (I), d'identifier la place que le droit y occupe, et de décrypter certaines de ses conséquences juridiques mais aussi économiques, géostratégiques et humaines (II).

I. LA TERRITORIALISATION DES ESPACES MARITIMES A L'ORIGINE DE LA TRANSFORMATION DE LA CARTE POLITIQUE DU PACIFIQUE

La territorialisation des espaces maritimes a bouleversé la répartition des souverainetés dans le Pacifique, et passe juridiquement par l'affirmation des compétences sur les ZEE (A), mais aussi sur les extensions du plateau continental au-delà de 200 milles marins (B). L'immensité des limites concernées ne fait pas que le jeu des Etats identifiés sur une telle carte, tous n'ayant pas les moyens économiques d'exploiter les ressources de la mer et de son sous-sol. Les grandes puissances non riveraines tiennent à y exercer leur contrôle et y investissent par divers moyens. En outre, l'obligation de protection du milieu, déjà lacunaire dans la CNUDM, apparaît encore plus difficile à respecter au regard de la dimension des espaces en jeu, et de la diversité des acteurs impliqués (C).

A. L'affirmation des souverainetés sur les ZEE

Pour rappel, la CNUDM prévoit l'extension de la mer territoriale jusqu'à 12 milles marins, ainsi que l'exercice de certaines compétences souveraines liées à l'exploration et à l'exploitation des ressources, jusqu'à 200 milles marins⁹. Ces droits, historiquement défendus

⁸ *Infra*.

⁹ Article 56, 1. a) et b). Ainsi ladite convention prévoit l'existence d'une zone économique exclusive, d'une largeur maximum de 200 milles marins à partir des lignes de base (article 57), au sein de laquelle les Etats ont « des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles,

par les grandes puissances occidentales, produisent aujourd’hui des effets importants pour les Etats insulaires du Pacifique. Au regard de la géographie du globe, ceux-ci, pour la plupart archipelagiques, et éloignés les uns des autres, s’en trouvent dotés d’immenses espaces maritimes, les faisant passer de confettis terrestres à de grandes nations maritimes, comme déjà souligné en avant-propos de ce colloque.

En soi, la formation insulaire, avec une distance de ZEE calculée à partir des lignes de base, offre déjà une projection conséquente de la souveraineté étatique à 360 degrés. Cet effet se trouve démultiplié dans le cas des archipels, la largeur de la zone se calculant alors à partir des lignes de base archipelagiques, en conformité avec la partie IV de la CNUDM. Ainsi, la taille réduite des îles du Pacifique implique un *ratio* spécifique entre l’étendue des surfaces terrestres et celle des espaces marins. Selon François Taglioni, qui écrit en 2007 à ce sujet, « le rapport entre la ZEE et la superficie terrestre souligne souvent la démesure des espaces maritimes dont jouissent potentiellement certaines îles de l’Océanie insulaire en particulier », ainsi, « (a)u total, l’ensemble des zones économiques exclusives (ZEE) de 200 milles des petits Etats insulaires représente environ le sixième de la surface de la Terre »¹⁰. A l’approche de la Conférence des Nations unies sur les Océans, le conseiller principal pour les petites Etats en développement soulignait par exemple que ceux-ci « abritent 15 des 50 plus grandes Zones économiques exclusives (ZEE) du monde », et que « (l)a ZEE de Tuvalu est 27 000 fois plus vaste que sa superficie terrestre »¹¹. Voici un tableau présentant le rapport entre surface terrestre et surface maritime pour les territoires concernés, et permettant de prendre la mesure de ce phénomène. On notera que l’impressionnante étendue de la ZEE française – environ 10 millions de km² – tient en grande partie aux projections maritimes des outre-mer français dans le Pacifique, en particulier aux 4,5 millions de km² de la Polynésie, représentant plus de 40 % de cet ensemble¹². Nous y incluons les îles « géantes » du Pacifique pour comparaison.

biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu’en ce qui concerne d’autres activités tendant à l’exploration et à l’exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d’énergie à partir de l’eau, des courants et des vents, des courants et des vents »⁹, et exercent leur « juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne i) la mise en place et l’utilisation d’îles artificielles, d’installations et d’ouvrages, ii) la recherche scientifique marine, iii) la protection et la préservation du milieu marin ».

¹⁰ F. Taglioni, « Les petits espaces insulaires au cœur des revendications frontalières maritimes dans le monde », *L’Espace Politique* [En ligne], 1 | 2007-1, mis en ligne le 01 janvier 2007, consulté le 20 juin 2018.

¹¹ *Ibid.*

¹² Voir le portail officiel des limites maritimes : <https://limitesmaritimes.gouv.fr>. On trouve souvent mention des « 11 millions de km² » de la ZEE française, mais les données officielles sont aujourd’hui de 10 180 884 kms² pour l’ensemble des espaces maritimes français, hors extensions du plateau continental.

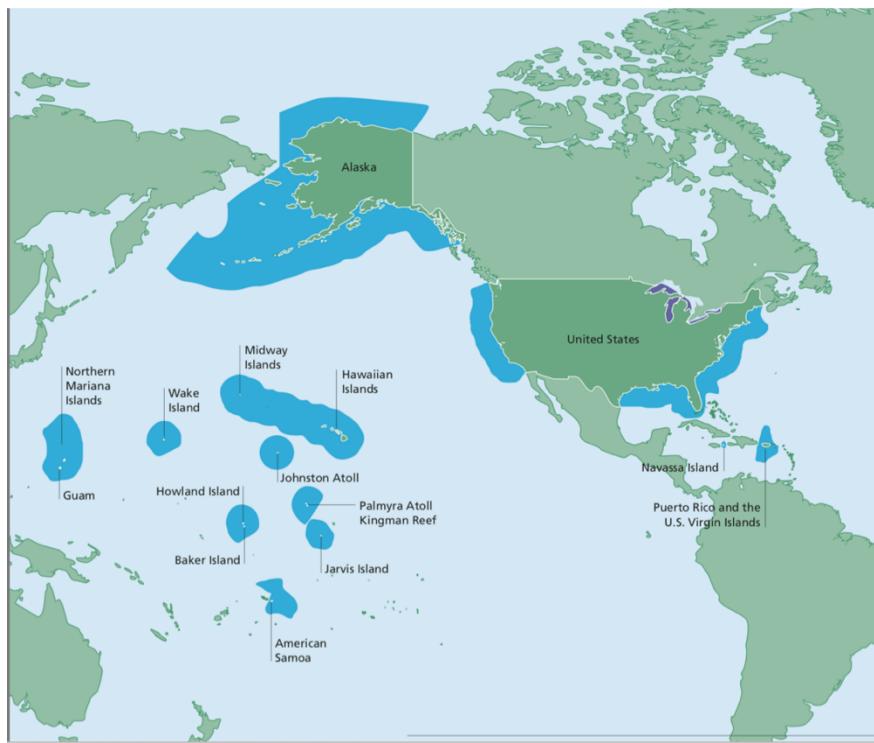
Tableau comparatif des surfaces terrestres et maritimes des ZEE dans le Pacifique

Territoire <i>Source</i>	Surface du territoire terrestre en km2	Surface de la ZEE en km2
Australie <i>Département de géoscience du gouvernement australien : https://www.ga.gov.au/</i>	7 688 287	8 148 250 dont 2 100 170 outre-mer, principalement dans l'Océan indien avec les îles Heard, Mc Donald, Cocos, et Christmas, et dans le Pacifique avec Norfolk et Maquarie
Clipperton <i>Portail national des limites maritimes : https://limitesmaritimes.gouv.fr/ressources/tableau-des-superficies.</i>	8,9	434 619
Fiji <i>http://www.pacific.undp.org</i>	18 274	1 260 000
Indonésie <i>WorldAtlas.com</i>	1 904 569	6 159 032
Kiribati <i>FAO Fishery country profile : fao.org</i>	810	3 500 000
Iles Cook <i>Spc.int</i>	240	1 947 760
Etats fédérés de Micronésie <i>Fao.org</i>	701	2 980 000
Nauru <i>Spc.int</i>	21	293 079
Niue <i>Spc.int</i>	259	390 000
Nouvelle-Calédonie <i>Portail national des limites maritimes : https://limitesmaritimes.gouv.fr/ressources/tableau-des-superficies.</i>	18 576	1 240 601
Nouvelle-Zélande <i>New Zealand Foreign Affairs and Trade : https://www.mfat.govt.nz/en/environment/oceans/our-maritime-zones-and-boundaries/</i>	268 021	1 700 000

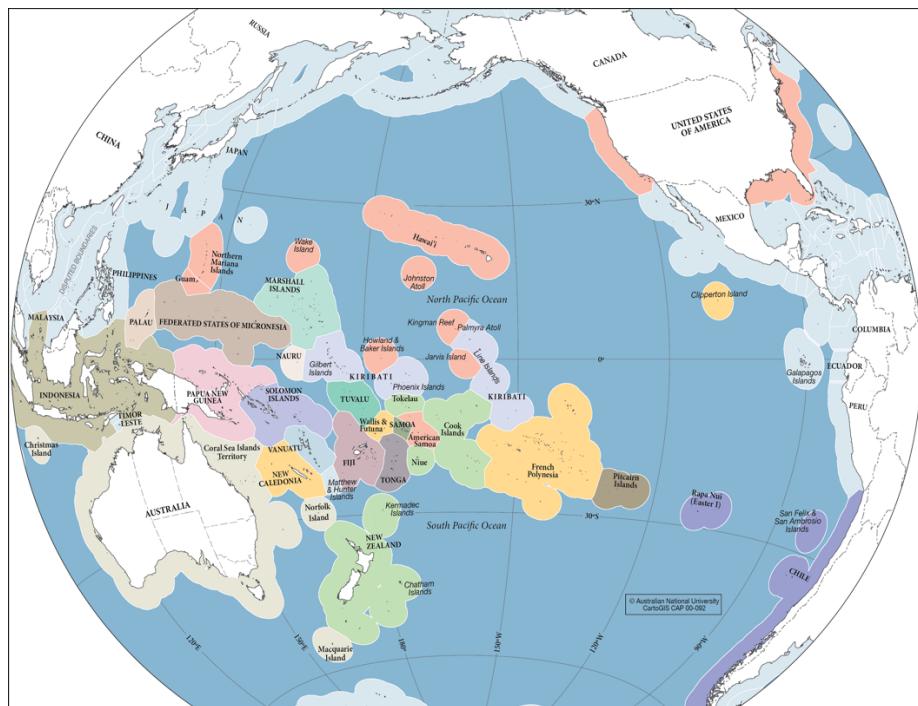
Palau <i>Undp.org</i>	459	600 000
Polynésie française <i>Portail national des limites maritimes :</i> https://limitesmaritimes.gouv.fr/ressources/tableau-des-superficies .	4167	4 537 730
Salomon <i>Fao.org</i>	27 990	1 611 839
Samoa <i>Fao.org</i>	2 935	120 000
Tokelau https://www.tokelau.org.nz	12,2	300 000
Tonga <i>Fao.org</i>	720	667 957
Tuvalu <i>Fao.org</i>	30	756 313
Vanuatu <i>Spc.int</i>	11 830	628 220
Wallis-et-Futuna <i>Portail national des limites maritimes :</i> https://limitesmaritimes.gouv.fr/ressources/tableau-des-superficies .	142,4	256 644

Ces chiffres restent toutefois indicatifs, car ils sont diffusés par les gouvernements concernés alors même que certains différends de délimitation existent et sont susceptibles de les modifier légèrement.

N'oublions pas que c'est également grâce à ces îles du Pacifique que les Etats-Unis se disputent avec la France la plus grande ZEE au monde, comme l'illustre la carte ci-dessous.



ZEE des Etats-Unis. Source : gc.noaa.gov



ZEE dans le Pacifique. Source : <https://asiapacific.anu.edu.au>

B. Les droits exercés sur le plateau continental étendu

La CNUDM reconnaît également des droits pour les Etats côtiers sur le plateau continental, c'est-à-dire sur « toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale », « ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base » (article 76.1). Il s'agit donc du « prolongement immergé de la masse terrestre de l'Etat côtier », constituée des fonds marins, du talus, et du glacis. Les Etats peuvent y exercer certaines compétences souveraines, liées encore une fois à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles¹³. En outre, il existe dans la Convention de Montego Bay la possibilité, maintenant bien connue, pour les Etats dont le plateau continental se prolonge au-delà des 200 milles marins, de communiquer les informations pertinentes à une Commission spéciale afin d'exercer des droits sur l'extension physique du plateau, jusqu'à une distance limite de 350 milles marins. La *Commission des limites du plateau continental* émet des recommandations sur lesquelles les Etats se basent pour fixer définitivement les limites extérieures de leur plateau.

Cette possibilité de faire reconnaître ses droits sur un plateau continental étendu fait l'objet d'une véritable politique d'extension des espaces sur lesquels se déplient les compétences souveraines des Etats côtiers, dans l'objectif de tirer les bénéfices de la présence de ressources, surtout en hydrocarbures.

La mise en œuvre de cette politique est particulièrement visible dans le Pacifique. Il s'agit là encore d'un phénomène mondial ayant trouvé une résonnance particulière dans cette région du globe à la configuration si particulière. En ce qui concerne les Outre-mer français, le programme d'Extension raisonnée du plateau continental (EXTRAPLAC), prévoit un cadre stratégique aux demandes déposées devant la Commission, et a déjà permis d'étendre considérablement le domaine sous-marin français. Pour la Nouvelle-Calédonie, deux zones possibles d'extension du plateau existent selon l'IFREMER, la première ayant déjà été confirmée par la Commission des limites en 2009 (pour une surface de 76000 kms²), et faisant l'objet d'un accord frontalier avec l'Australie¹⁴. D'autres dossiers ont été déposés pour Wallis-et-Futuna, et surtout pour la

¹³ Les ressources naturelles du plateau sont énumérées à l'article 77.4 de la Convention, il s'agit « */d/ les ressources minérales et autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes, qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessus du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol* » (article 77. 4.).

¹⁴ Chiffre donné sur le site du gouvernement français : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/evenements-et-actualites-du-ministere/actualites-du-ministere-de-l-europe-et-des-affaires-etrangeres/article/décrets-extension-des-limites-du-plateau-continental-de-la-france-29-09-15>. Les limites extérieures du plateau continental calédonien ont été déclarées par le décret n° 2015-1182 du 25 septembre 2015

Polynésie française (7 zones d’extension, avec de meilleures chances pour les demandes à l’Est de l’archipel)¹⁵. Selon les mêmes experts, l’aboutissement favorable de tous les dossiers conduirait à l’exercice de droits français sur un domaine sous-marin de plus de 400 000 kms²¹⁶. La même remarque peut être faite pour les grandes puissances du Pacifique, à l’instar de l’Australie, qui après avoir déposé un dossier auprès de la CLPC en 2004, a officiellement déclaré en 2012 les limites d’un plateau continental particulièrement étendu, ou encore de la Nouvelle-Zélande, pour qui l’extension du plateau a déjà été confirmée par la Commission¹⁷.

Il s’agit également d’une véritable politique pour les petits Etats insulaires du Pacifique. Le gouvernement fidgien, qui a déposé un dossier en 2009, complété en 2012¹⁸, a clairement affiché ses ambitions maritimes. Mais, à côté de cet acteur fort de la région, les autres îles ne sont pas en reste. La demande des îles Cook déposée en 2009 a déjà fait l’objet d’une recommandation favorable en 2016¹⁹, tout comme la demande conjointe des Etats fédérés de la Micronésie, de la Papouasie Nouvelle-Guinée et des Salomon déposée en 2009 avec un avis de la commission en 2017²⁰. Celles de Palau (2009), Tonga (2009 et 2014), des Kiribati (2012), de la Micronésie (2013), ainsi que la demande conjointe de Tuvalu, de la France et de la Nouvelle-Zélande pour Tokelau (2012), sont toujours en suspens au moment de la rédaction de cette contribution²¹.

Si l’on élargit le cadre de l’analyse aux extrémités verticales de l’Océan Pacifique, on s’aperçoit que la reconnaissance de droits d’exploration et d’exploitation sur le plateau continental étendu sert également, ou est en phase de servir les prétentions des Etats sur les pôles. L’attrait exercé par la réduction considérable de la calotte glacière de l’Arctique, du fait notamment de

définissant les limites extérieures du plateau continental au large du territoire de la Nouvelle-Calédonie, JORF n°0224 du 27 septembre 2015, p. 17290. Voir aussi B. Loubrieu, W. Roest, M. Patriat, L. Loubersac, IFREMER, Le programme d’Extension Raisonnée du Plateau Continental (EXTRAPLAC), Enjeux pour les trois collectivités ultramarines du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Polynésie française), 2014, p. 24.

¹⁵ Dernière demande déposée en avril 2018, voir le site de la CLPC.

¹⁶ *Ibid.*, p. 25. Selon l’article, les ressources naturelles exploitables dans ce domaine sous-marin étendu seraient surtout des hydrocarbures en Nouvelle-Calédonie, et diverses bio-ressources.

¹⁷ <https://www.linz.govt.nz/about-linz/what-were-doing/projects/new-zealand-continental-shelf-project/map-continental-shelf>.

¹⁸ Voir les dossiers de soumissions sur le site de la CLPC :

http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/fji24_09/fji_clcs_24_2009_nv.pdf; et http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/fji24_09/fji_clcs_24_2009_add1_nv.pdf. Pour les détails de la procédure : V. Veierud Busch, Establishing Continental Shelf Limits Beyond 200 Nautical Miles by the Coastal State, Brill, 2016,

¹⁹ Liste des demandes disponible sur le site de la CLPC.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.* Pour les détails de la procédure voir E. Jarmache, « La pratique de la commission des limites du plateau continental, *AFDI*, vol. 54, 2008. pp. 429-441. La CLPC a émis des directives techniques pour aider les Etats à constituer leurs dossiers, qui doivent principalement se fonder sur les éléments démontrant la prolongation naturelle du plateau continental, p. 434.

l'ouverture de nouvelles routes maritimes et de l'accès à certains puits d'hydrocarbures, est désormais abondamment commenté²². Une demande de 2015, partiellement révisée en 2016, concernant l'extension du plateau continental russe vers l'Arctique est en attente d'examen²³. C'est encore le cas du Danemark, pour l'extension du plateau continental au Nord du Groenland, avec des revendications se chevauchant sur celles des autres Etats riverains²⁴. Ces demandes sont étudiées par une sous-commission spéciale, et font l'objet de négociations avec les autres Etats, dont les Etats-Unis, qui ne sont pas parties à la CNUDM.

En ce qui concerne le pôle Sud, le Traité de l'Antarctique signé en 1959 est censé le protéger de toute revendication territoriale. Néanmoins, la multiplication d'infrastructures de recherche, et la croissance fulgurante du tourisme dans la région, semble aller de pair avec quelques prétentions étatiques qu'il ne sera peut-être pas possible de bloquer très longtemps et susceptibles de faire voler en éclats cet encadrement juridique si particulier²⁵. L'extension du plateau continental australien a d'ailleurs été critiqué pour s'approcher trop près du continent²⁶.

C. Les conséquences des régimes juridiques applicables aux espaces marins et sous-marins

D'abord, rappelons que l'exercice des compétences souveraines de l'Etat sur les espaces marins et sous-marins répond de la reconnaissance de droits mais aussi d'obligations à l'égard de ceux-ci. Cette double dimension de droits assortis d'obligations est claire dans le texte de la Convention de Montego Bay. L'obligation de protection et préservation du milieu marin, telle que consacrée par l'article 56 1. B. iii de la CNUDM, en est la principale.

Le texte reste toutefois ambigu. Il dote cette obligation d'un certain contenu pour ce qui est de la ZEE, en prévoyant des mesures de gestion, telles que la fixation de volumes de capture des ressources biologiques (article 61 1.), la prise « de mesures appropriées de conservation et de

²² Pour une étude complète : H. de Potter, *L'emprise juridique des Etats cotiers sur l'Arctique*, Paris, Pedone, 2016, 200 p.

²³ Voir CLCS/93, 18 avril 2016, p. 12.

²⁴ Demande du 18 août 2016, CLCS//95 du 21 septembre, p. 18.

²⁵ A ce sujet, déjà en 2007 : S. Mathias, Tétart Frank, « Le tourisme en Antarctique : un enjeu géopolitique ? », *Hérodote*, 2007/4 (n° 127), p. 167-177.

²⁶ Voir A. Hemmings and T. Stephens, « Australia's Extended Continental Shelf: What Implications for Antarctica? », *Public Law Review*, vol. 20, 2009, pp. 9-16. Dans l'océan indien, bien au Sud de la Réunion, Kerguelan a d'ailleurs également donné lieu à une extension du plateau continental français près de l'Antarctique, voir « Recommandations de la Commission des limites du plateau continental au sujet de la demande concernant les Antilles françaises et les îles Kerguelen, présentée par la France le 5 février 2009 », 19 avril 2012, CLCS/74.

gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa ZEE ne soit compromis par une surexploitation » (article 61 2.), ainsi que des obligations de coopération avec les autres Etats aux fins de protection et de conservation des stocks de poissons, des grands migrateurs, et des mammifères marins (articles 63, 64 et 65)²⁷. Ces obligations doivent s'articuler avec les autres instruments de protection de l'environnement.

La partie de la Convention de Montego Bay consacrée au plateau continental ne prévoit pas de telles obligations spécifiques en ce qui concerne les ressources du plateau, pour lesquelles sont invocables les dispositions générales de la partie XII sur la protection du milieu marin et la lutte contre la pollution²⁸. L'ambiguïté provient du fait que les régimes de protection ont été pensés de façon horizontale (mer territoriale, ZEE, plateau étendu...), mais la multiplication des plateformes offshore destinées à l'exploitation des ressources, notamment en hydrocarbures, compliquent leur mise en œuvre. Les techniques peuvent être plus ou moins invasives, mais provoquent « (...) inévitablement un important bouleversement de l'équilibre marin et de la biodiversité du fait par exemple de l'affouillement des fonds marins, des divers systèmes de ramassage ou d'extraction, ou encore du fait du rejet en surface de matériaux extraits »²⁹. *Quid* par exemple des obligations de l'Etat sur la colonne d'eau de la haute-mer sur jacente au plateau continental étendu, et des perturbations entraînées par la présence de plates-formes destinées à en permettre l'exploitation en l'état actuel du droit³⁰? D'autres types de difficultés peuvent également émerger de la complexité des statuts constitutionnels des îles du Pacifique et de la répartition des compétences s'y exerçant, notamment en termes d'obligations environnementales, tel que développé dans notre seconde partie. On y trouve en effet des Etats indépendants, des territoires ultramarins avec des statuts plus ou moins autonomes, ainsi que des Etats associés avec un Etat « partenaire »³¹.

²⁷ Les articles 66 et 67 s'articulent quant à eux autour de la distinction entre espèces anadromes et catadromes

²⁸ Voir P. Gautier et V. Tassin, *op. cit*, pp. 193 et suiv.

²⁹ *Ibid.* Les auteurs font référence à différentes sources pour soutenir cette affirmation : M. Lenoble, « Les problèmes techniques liés à l'exploitation des ressources minérales sousmarines et en particulier les nodules polymétalliques », *Utilisation du fond des mers et responsabilités*, Centre d'Etudes et de Recherches en Droit de la Mer, Université de Bordeaux 1, 1985, pp. 136-154 ; J. Masseron, « Aspects économiques de la prospection et de l'exploitation des hydrocarbures en mer », *Cycle d'étude interrégional sur les ressources minérales du plateau continental*, Nations Unies, New York, 1972, pp. 45-62 ; M. SchratzBerger et autres, « The impact of seabed disturbance on nematode communities: linking field and laboratory observation », *Marine Biology*, n° 156, 2009, pp. 709-724.

³⁰ *Ibid.* Les auteurs avancent que les obligations générales de protection du milieu marin prévues par la CNUDM tournent autour de la notion de pollution, ce qui rend mal compte des perturbations de l'écosystème entraînées par les techniques d'exploration et d'exploitation. Cette épingleuse question pourrait en partie trouver des réponses dans un nouvel instrument juridique relatif à la protection de la biodiversité dans les zones au-delà de la juridiction des Etats, encore en négociation au moment de la rédaction de cette contribution.

³¹ Voir la contribution de Caroline Gravelat dans cet ouvrage.

Ensuite, précisons que ce régime juridique ne bénéficie pas à tous les Etats de la même façon. Il n'y a rien de bien nouveau à constater que le droit est le reflet d'un rapport de puissances, et on peut se demander, à l'instar de certains de mes collègues, à qui profite vraiment la mise en œuvre des règles relatives à la délimitation des limites extérieures des espaces marins et sous-marins et aux régimes juridiques applicables à ces espaces³². Encore une fois, cette observation d'ordre général trouve un écho particulier dans le Pacifique.

II. L'ENCHEVETREMENT DES PUISSANCES, REFLET DES VELLEITES DE CONTROLE DES ESPACES

L'exercice des compétences souveraines sur les espaces maritimes implique la délimitation des frontières concernées, dont beaucoup sont encore disputées ou en attente d'un tracé. Les différends d'attribution ne sont pas non plus en reste (A). Le contrôle sur le Pacifique, enjeu majeur du XXIème siècle, passe également par le truchement des « millefeuilles » constitutionnels de la région, au sein de laquelle la variété des statuts laisse une répartition souvent confuse des compétences reconnues par la CNUDM du point de vue du droit interne (B).

A. Les frontières et souverainetés controversées

La territorialisation des espaces maritimes, y compris les demandes d'extension du plateau continental, entraîne une multiplication des différends de délimitation maritime, qui peuvent être imbriqués avec des questions terrestres. Juridiquement, il n'existe pas d'obligation à ce qu'un Etat délimite entièrement ses frontières, comme cela a clairement été indiqué par la jurisprudence internationale du début du XXème siècle, et ceci est également vrai pour les frontières maritimes³³. Le territoire doit être délimité en substance, et beaucoup de frontières dans le monde sont en attente de délimitation : un certain nombre de frontières terrestres (plus qu'on ne le croit, car il est rare qu'elles ne fassent l'objet d'aucune incertitude ou de controverse), mais aussi un nombre important de frontières maritimes. La délimitation des frontières maritimes est néanmoins indispensable au bon exercice des droits concédés par la

³² Voir par exemple F. Tagiari, *op. cit.*

³³ Selon la Cour internationale de Justice, les États ne sont pas tenus de délimiter et de définir complètement leurs limites maritimes [*Plateau continental de la Mer du Nord*, arrêt, Rapport 1969, p. 3., § 46]. La même conclusion est bien établie pour les frontières terrestres [*Monastère de Saint-Naoum*, Avis, 1924, C.P.J.I., Série B, n° 9, p. 10; *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft vs. Etat polonais*, sentence du 1er août 1929, ZaöRV, vol. II N° 1/2, partie 2: documents 1930, p. 23-24].

CNUDM et au contrôle d'une zone donnée, elle constitue ainsi un enjeu à la fois juridique, économique et géostratégique. Le découpage des espaces maritimes dans le Pacifique se trouve freiné par d'autant plus de controverses que l'existence de plusieurs milliers d'îles multiplie, plus que nulle part ailleurs, pour chaque Etat, le nombre de « voisins » avec qui négocier ces tracés. Pour exemple, la France dispose ainsi de plus de 25000 kms de limites maritimes avec 31 Etats, dont une grande partie dans le Pacifique (11)³⁴. Les îles de Wallis-et-Futuna dessinent à elles seules des frontières avec 5 Etats différents : Tuvalu, Nouvelle-Zélande (îles Tokelau), Samoa, Tonga et Fidji³⁵. L'Australie partage des tracés avec 6 Etats différents³⁶, les Kiribati 9 frontières avec 6 Etats³⁷...

Ainsi, bien que les traités établissant des frontières maritimes dans le Pacifique sont nombreux – nous avons évoqué tout à l'heure la frontière franco-australienne de 1982, on pourrait aussi faire mention de celle beaucoup plus récente signée le 9 octobre 2016 entre les îles Salomon et le Vanuatu après 33 années de négociations³⁸ – l'entreprise de délimitation reste encore un vaste chantier, en particulier en Océanie. Elle est explicitement identifiée comme une priorité au sein par exemple de la Communauté du Pacifique (CPS) ou du Forum des îles du Pacifique, et fait l'objet d'un programme spécial financé par l'Australie, le *Pacific Maritime Boundaries Project*³⁹.

Les frontières françaises y souffrent encore de quelques interrogations. Notons d'abord que ce n'est que récemment qu'un certain nombre de limites extérieures ont été officiellement déclarées. Après que l'ordonnance de 2016 sur les espaces maritimes est venue se substituer à une multitude de texte épars en reprenant les principes de la CNUDM, deux décrets sont par exemple venus préciser les limites des ZEE autour de Clipperton et de Wallis-et-Futuna⁴⁰. Ensuite, certaines controverses continuent de freiner la délimitation définitive des espaces maritimes français. Les revendications concurrentes de la France et du Vanuatu sur Matthew et Hunter, deux îles situées à environ 300 kms à l'est de la Nouvelle-Calédonie, ont un impact

³⁴ Chiffres de la Shom cités par F. Alabrune, *loc. cit.*, p. 58.

³⁵ Voir le *tableau des pays avec lesquels la France a des frontières maritimes* publié par l'Agence des aires marines protégées : <http://www.aires-marines.fr/Partager/Mers-regionales-et-accords-internationaux>.

³⁶ Il s'agit de l'Indonésie, le Timor oriental, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Salomon, le Vanuatu, la France (Nouvelle-Calédonie), et la Nouvelle-Zélande.

³⁷ Voir carte jointe des ZEE.

³⁸ Treaty Between the Republic of Vanuatu and the Solomon Islands Concerning their Maritime Boundaries of 7 October 2016.

³⁹ R. Frost, P. Hibberd, M. Nidung, E. Artack, M. Bourrel, « Redrawing the Map of the Pacific », *Marine Policy*, vol. 95, Septembre 2018, pp. 302-310.

⁴⁰ Décret n°2018-23 du 16 janvier 2018 *relatif à la limite extérieure de la ZEE de Clipperton* ; décret n°2013-366 du 20 mars 2017 *relatif à la limite extérieure de la ZEE de Wallis-et-Futuna*.

sur la délimitation des ZEE respectives des deux Etats⁴¹. D'autres exemples de différends d'attribution liés à des questions de délimitation existent dans le Pacifique, à l'instar des tensions relatives au récif de Minerva, proche des Tonga et revendiqué par les Fidji⁴². La géographie du Pacifique a produit de nombreuses controverses d'attribution, c'est-à-dire celles qui posent la question du titulaire de la souveraineté sur un espace géographique donné⁴³. En outre, le nombre de frontières à délimiter se trouve aujourd'hui également multiplié par les logiques d'extension du plateau continental, entraînant d'éventuels chevauchements dans les zones revendiquées. Il en est ainsi de la zone Wallis-et-Futuna du programme EXTRAPLAC, se chevauchant avec les revendications de Tuvalu et Tokelau⁴⁴.

On notera toutefois qu'en raison de divers facteurs, notamment liés aux équilibres, ou plutôt déséquilibres, de puissances dans la région, et à la situation de beaucoup d'Etats insulaires relativement jeunes, peu de ces différends sont soumis à un règlement juridictionnel. L'affaire ayant opposé l'Australie et le Timor oriental pendant plusieurs années au sujet de la délimitation de leur frontière maritime commune, située dans une zone riche en pétrole, est symptomatique de ces jeux de force, au point de mettre en exergue les très grandes limites de la juridictionnalisation de tels différends⁴⁵.

⁴¹ Voir J. Sautier, « Un différend méconnu entre la France et le Vanuatu : le cas des îlots Matthew et Hunter », *A.D.Mer*, 2016, tome XXI, pp. 49-88.

⁴² L. Song, « The Curious History of the Minerva Reefs: Tracing the Origin of Tongan and Fijian Claims Over the Minerva Reefs », *The Journal of Pacific History*, 2019, 54:3, pp. 417-430..

⁴³ Historiquement, on trouve ainsi dans le Pacifique un nombre important de ces différends d'attribution. Au 19^{ème} siècle, lorsque la découverte et l'occupation valent encore titre territorial, les îles Caroline et Palaos, devenues aujourd'hui les Etats fédérés et les Palaos, sont disputées entre l'Allemagne et l'Espagne. C'est le pape Léon XIII agissant en qualité de médiateur qui rend une décision assimilée à une sentence le 22 octobre 1885, en faveur de l'Espagne. Le 25 juin 1914, c'est une sentence arbitrale qui tranche le différend entre le Pays-Bas et le Portugal sur l'île du Timor. Le 4 avril 1928, c'est la sentence de l'île de Palmas, très célèbre en droit international pour avoir donné un contenu au mot de souveraineté par la bouche de l'arbitre Max Huber, tranche le différend opposant les Etats-Unis et les Pays-Bas à propos de cette île devenue « Miangas ». Autre exemple qui intéresse directement la France, c'est une sentence du roi Emmanuel III qui met un terme au différend opposant la France et le Mexique, le 28 janvier 1931, sur l'île de Clipperton, si importante à la France aujourd'hui en termes de domaine marin. Beaucoup plus récemment, la Cour internationale de Justice, tranchait le différend opposant l'Indonésie et la Malaisie relatif aux îles de Pulau Ligitan, Pulau Sipadan, 17 décembre 2002.

⁴⁴ L'état d'avancement des dossiers d'extension peut être consulté sur le site d'EXTRAPLAC.

⁴⁵ Voir sur cette affaire notre article : « A propos de l'affaire des *Questions concernant la saisie et la détention de certains documents et données (Timor-Leste c. Australie)* : quand la Cour internationale de Justice agit en garantie des droits étatiques relatifs à une autre procédure juridictionnelle », *Annuaire Français du Droit International* 2015, pp. 239-266. Pour les développements ultérieurs : P.-F. Laval, « L'affaire de la délimitation maritime Timor-Leste/Australie : première ‘conciliation obligatoire’ engagée sur le fondement de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer », *AFDI* 2016, pp. 145-158 ; et J. Gao, « The Timor Sea Conciliation (Timor-Leste v. Australia): A Note on the Commission's Decision on Competence, Ocean Development & International Law », 2018, 49:3, pp. 208-225.

B. La diversité des statuts constitutionnels, enjeu de la répartition des compétences sur les ressources

Dans le Pacifique, les statuts des îles sont si divers que la région est souvent qualifiée de « laboratoire constitutionnel ». Les arrangements et dérivés des systèmes que l'on peut y rencontrer sont intéressants à étudier du point de vue de cette branche du droit, mais aussi depuis le point de vue du droit international de la mer, car ils contribuent à complexifier la mise en œuvre des compétences reconnues par la CNUDM.

Prenons l'exemple des Etats associés, formes singulières qui feront l'objet de la contribution de mon collègue Mathias Chauchat⁴⁶. Les accords d'association entre ces Etats souverains – les Iles Cook, Niue, les Iles Marshall, les Etats fédérés de Micronésie et Palau – et leur Etat « partenaire »⁴⁷ ne délèguent pas précisément les compétences consacrées dans la Convention de Montego Bay, dont les 5 territoires sont d'ailleurs parties. Néanmoins, les textes consacrant cette association, rédigés dans des termes assez vagues, garantissent une consultation en matière de relations extérieures, ainsi que des liens financiers et d'investissements privilégiés, et transfèrent des compétences en matière principalement de défense. En pratique, les pistes s'en trouvent brouillées, d'autant que les fonds nécessaires à l'exploitation de certaines ressources ne peuvent être trouvés que dans les très importantes enveloppes versées par la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis. Il sera donc souvent fait appel à l'Etat partenaire pour permettre l'exploitation desdites ressources⁴⁸. La constitution de la Micronésie par exemple, un Etat doté d'une des plus grandes ZEE au monde, rappelle clairement ses droits souverains sur ses espaces maritimes dans son article premier⁴⁹. Néanmoins, le *Free Compact Act* dans sa section 312 donne un accès exclusif des Etats-Unis à la mer territoriale micronésienne. Surtout, les liens de sécurité et de défense, mais aussi économiques, entre les deux entités, bien qu'impliquant une aide au développement conséquente de la part du gouvernement américain, permet à ce dernier de rester un investisseur privilégié, notamment pour tenter de contrer l'influence d'autres acteurs⁵⁰. De son côté, la Micronésie, à l'instar d'autres Etats insulaires du Pacifique, ne

⁴⁶ Voir dans cet ouvrage.

⁴⁷ Expression employée par Léa Havard dans sa thèse doctorale consacrée à ce sujet, dans sa version publiée : L. Havard, *L'Etat associé. Recherche sur une nouvelle forme d'Etat dans le Pacifique Sud*, Presses universitaires d'Aix Marseille, 2018, 484 p.

⁴⁸ Voir notamment la contribution de Pierre-Jean Bordahandy sur le *deep sea mining* dans cet ouvrage.

⁴⁹ Texte disponible sur le site : <http://fsmlaw.org/fsm/constitution/constitution.htm>.

⁵⁰ Ces enjeux sont régulièrement commentés dans la presse. Par exemple : C. Packham et J. Barrett, « US seeks to renew Pacific islands security pact to foil China », Reuters, 5 août 2019.

pourrait aujourd’hui assurer seule le contrôle de cet immense espace maritime, ne serait-ce que lutter contre la pêche illégale⁵¹. Il n’y a donc pas de doute quant à l’existence juridique de ces compétences, mais elles ne peuvent que difficilement être mises en œuvre, et doivent s’articuler dans ce cas avec les moyens de défense et de sécurité revenant explicitement à un Etat tiers partenaire.

Les choses se complexifient un peu plus lorsque l’on se penche sur l’exercice des compétences souveraines sur la ZEE et le plateau continental dans les territoires ultramarins. Tokelau, par exemple, est un territoire néo-zélandais – *non-self governing territory* – à qui revient des compétences législatives importantes, sans pour autant avoir l’entièvre maîtrise de son espace maritime. Ainsi, la « Constitution » de Tokelau, puisqu’elle intitulée comme telle bien que Tokelau ne soit pas un Etat souverain, rappelle dans son article premier que l’île comprend le territoire terrestre et les espaces maritimes qui lui sont reconnus en vertu du droit international⁵², et son article 5 lui reconnaît son autonomie sur les ressources naturelles. Néanmoins, au regard du droit international, c’est bien la Nouvelle-Zélande qui est partie à la CNUDM et qui soumet d’ailleurs la demande d’extension du plateau continental, au nom de Tokelau, en 2012⁵³.

Des interrogations semblables émergent dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, dans la répartition des compétences existant actuellement entre le pays d’Outre-mer et la France. La loi organique de 1999 met en effet en place un système d’une rare complexité, laissant en même temps un certain nombre de questions en suspens. S’il revient à la Nouvelle-Calédonie de légiférer sur la « réglementation et l’exercice des droits d’exploration, d’exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive » ainsi que sur la « réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares »⁵⁴, et de la sécurité civile, l’Etat doit quant à lui assurer « l’exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales, sous réserve des dispositions du 10° de l’article 22 relatives aux ressources de la zone économique exclusive », déterminer le « statut des navires », réglementer

⁵¹ Voir M. Rochholz, « Resources, boundaries and governance : what future for marine resources in Micronesia ? », pp. 49-75 in S. Pauwels et E. Fache (dir.), *Fisheries in the Pacific*, Cahiers du Credo, 2018.

⁵² Le texte de la Constitution de Tokelau est disponible en anglais sur le site : <http://www.paclii.org/>.

⁵³ Voir *supra*.

⁵⁴ Article 22 10° et 11° de la loi organique modifiée n°99-209 précitée. Les références suivantes sont ici de : G. Giraudeau et C. Gravelat, « La mise en œuvre des compétences sur la ZEE et le plateau continental des Outre-mer : des ambiguïtés de la CNUDM à la complexité des statuts », *Annuaire du droit de la mer*, 2018, à paraître.

les « substances utiles aux recherches et réalisations concernant l'énergie atomique »⁵⁵ et assurer la police et la sécurité de la circulation maritime, sauf lorsqu'elle s'effectue « entre tous points de la Nouvelle-Calédonie » et à l'exception de « la sauvegarde de la vie en mer dans les eaux territoriales »⁵⁶. Le silence de la loi organique de 1999 sur le plateau continental laisse planer un doute sérieux quant au titulaire des droits sur ce celui-ci, à tout le moins l'Etat serait-il compétent sur le plateau continental étendu⁵⁷. De telles ambiguïtés, quoique moins prononcées, se retrouvent dans le statut relatif à la Polynésie française⁵⁸.

Une fois encore, la maritimisation du monde et les enjeux géostratégiques actuels liés au Pacifique pourraient bien mettre en exergue ces difficultés. Elles sont le reflet d'une évolution qui n'en n'est probablement qu'à ses prémisses. Derrière l'apparente simplicité de la représentation cartographique des îles du Pacifique, se profile les limites d'immenses espaces convoités et pas encore complètement définis, de liens constitutionnels complexes, et de tensions plus ou moins déjà manifestes entre grandes puissances. L'établissement d'aires marines protégées, au-delà des questions environnementales – sujet qui sera traité par mon collègue François Féral –, est une illustration supplémentaire du lien particulier qu'entretient la souveraineté avec les espaces maritimes en ce début du XXIème siècle, et de la façon dont le côté Pacifique du globe terrestre, au travers de la territorialisation de la mer, prend une importance nouvelle au sein des relations internationales.

⁵⁵ *Ibid.* Décret n°54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'Outre-mer, ainsi qu'aux installations qui en font usage, Article 19 1°.

⁵⁶ *Ibid.* Article 21 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁵⁷ Pour une analyse détaillée, G. Giraudeau et C. Gravelat, *op. cit.*

⁵⁸ *Ibid.*