

RAPPORT D'ÉTUDE n° 1 – 2021-2022

TRAITÉ DE DÉSARMEMENT SUR LE FOND DES MERS ET DES OCÉANS (1971)

Quel avenir pour ce traité ratifié par les États-Unis, le Royaume Uni, la Russie mais pas par la France ? Quel pourrait être l'intérêt pour la France de le rejoindre alors que le seabed warfare prend une ampleur chaque jour plus importante et que les initiatives de nos compétiteurs sont susceptibles de porter atteinte à notre sûreté nationale ?

La publication par le ministère des Armées de la stratégie sur les fonds marins éclaire de façon complète le champ d'investigation de cette étude qui ne se réduit pas au seul domaine du désarmement nucléaire mais doit s'insérer dans un contexte qui ne pouvait évidemment pas être celui de l'époque de signature du traité quand le droit de la mer n'avait pas encore fait sa mue de 1982 (la négociation n'allait s'engager qu'en 1973) ; l'utilisation des fonds marins n'était pas encore à l'ordre du jour bien que les idées sur le patrimoine commun de l'humanité appliquée aux fonds marins internationaux fussent déjà inscrites dans une résolution de l'AGNU de 1970. Mais il y a cinquante ans les fonds marins étaient loin d'être considérés comme l'enjeu stratégique majeur qu'ils sont devenus aujourd'hui.

Le « **Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol.** » a été négocié pendant trois ans dans le cadre de la commission du désarmement de Genève. Signé le 11 février 1971 il est entré en vigueur le 18 mai 1972¹. Parmi les puissances nucléaires, la France reste la seule à ne pas l'avoir ratifié, les États-Unis, la Russie et le Royaume-Uni l'ayant fait en 1972 et la Chine en 1991.

Ce traité s'inscrit dans le contexte du désarmement nucléaire **(1)** et ses dispositions assez simples qui sont restées essentiellement au stade du principe **(2)**, sont largement en décalage avec le droit de la mer contemporain **(3)**. Autant de raisons qui conduisent l'Académie de marine à proposer d'une part de ne pas adhérer à un traité obsolète et à suggérer une approche nouvelle, répondant à la stratégie ministérielle de maîtrise des fonds marins, et conforme au droit de la mer **(4)**.

1. Le contexte historique

La double question du désarmement et des armements nucléaires a mobilisé la diplomatie internationale de la fin des années soixante jusqu'à la chute de l'Union soviétique, période de la guerre froide qui peut être qualifiée de détente, une fois passée la crise des missiles de Cuba en 1962.

La guerre froide n'avait toutefois pas empêché le succès du traité de Washington sur l'Antarctique signé le 1^{er} décembre 1959 et entré en vigueur en 1961. Les cinq puissances nucléaires en sont parties. Ce traité est intéressant à citer car il porte sur une zone

¹ Il a remporté un certain succès puisqu'aujourd'hui 104 États l'ont ratifié. La plupart des États ont procédé à sa ratification dans la décennie qui a suivi son entrée en vigueur, les derniers États en devenant parties étant la Serbie et le Monténégro en 2006 mais il s'agit là d'une adhésion dans le cadre général de la succession à la Yougoslavie.

géographique juridiquement internationale, y compris maritime, au sud du 60^{ème} degré de latitude sud. Les Etats-Unis et l'URSS partageaient alors la même préoccupation de voir l'autre utiliser le continent pour y installer des équipements militaires, en particulier nucléaires². Le traité de Washington avait ainsi pour objet d'empêcher en priorité une telle évolution mais il s'est révélé être, depuis, une des plus grandes réussites de la diplomatie internationale et continue à être cité en exemple.

Le traité de 1971 sur la dénucléarisation des fonds marins trouve sa place dans un mouvement entamé dans la décennie 60 à la recherche d'un grand traité de désarmement qui n'a finalement pas vu le jour. Parmi les traités de dénucléarisation qui ont cependant abouti sans toutefois être tous en vigueur on citera :

- le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968 entré en vigueur en 1970³ dont la France n'est devenue partie qu'en 1992 ;
- le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (1996 non encore en vigueur) ;
- le traité de 2017 sur l'interdiction des armes nucléaires (non encore en vigueur)⁴.

Le traité de 1967 « sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes » entre dans la catégorie des traités destinés à dénucléariser les espaces non soumis à souveraineté ou juridiction nationale⁵.

Ainsi le traité de 1971 s'inscrit-il dans un mouvement général de désarmement propre à la période de détente de la guerre froide, caractérisé plus par des déclarations de principe que par des dispositions concrètes comme le montre l'analyse de ses principales dispositions.

2. Le traité

2.1. Principales dispositions

Le préambule a pour objet de donner les objectifs du traité (étape vers un traité de désarmement général, exploration et utilisation des fonds marins à des fins pacifiques, exclure le fond des océans de la course aux armements, volonté de ne pas porter atteinte aux libertés de la haute mer).

L'essentiel du texte est inscrit dans les deux premiers articles, le premier fixe le principe général de l'engagement des États à ne fixer sur le fond des mers et océans aucune arme nucléaire ou de destruction massive. Il renvoie à l'article 2 pour la définition de la zone concernée par cette interdiction : « *la limite extérieure de la zone du fond des mers visée à l'article premier coïncidera avec la limite extérieure de la zone de douze milles mentionnée dans la deuxième partie de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, signée à Genève le 29 avril 1958* ». Un État côtier peut donc placer de

² Il est à noter que l'article I indique : « *1. Seules les activités pacifiques sont autorisées dans l'Antarctique. Sont interdites, entre autres, toutes mesures de caractère militaire telles que l'établissement, la construction de fortifications, les manœuvres, ainsi que les essais d'armes de toutes sortes.* » Quant à l'article V, au plus près de notre sujet, dispose : « *1. Toute explosion nucléaire dans l'Antarctique est interdite, ainsi que l'élimination dans cette région de déchets radioactifs.* ».

³ Le TNP a, pour sa part, ouvert la voie à des traités régionaux de dénucléarisation : le traité de Tlatelolco de 1967 sur la zone Amérique du sud, le traité de Rarotonga pour le Pacifique sud de 1985, le traité de Bangkok pour l'Asie du Sud-Est de 1995 et le traité de Pelindaba pour l'Afrique de 1996.

⁴ Il faut ajouter à cela que dès 1963 un premier traité sur les essais nucléaires, Traité (TIPEN) de 1963, interdisait les essais nucléaires « sous l'eau ».

⁵ Il fournit une base juridique générale pour les utilisations pacifiques de l'espace. Il rappelle dans son article IV les termes de la résolution 1884 (XVIII) que l'Assemblée générale des Nations-Unies a adoptée à l'unanimité le 17 octobre 1963 et qui engage les États « *à s'abstenir de mettre sur orbite autour de la Terre tous objets porteurs d'armes nucléaires ou de tout autre type d'armes de destruction massive et d'installer de telles armes sur des corps célestes.* ».

telles armes en deçà. Il en va de même pour les douze milles nautiques correspondant à la limite extérieure de sa mer territoriale⁶. Il faut remarquer que le texte fait uniquement référence à la convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë et non à celle sur le plateau continental. L'expression « plateau continental », notion juridique alors existante n'est pas citée. Cela confirme que, pour l'État côtier, l'interdiction s'applique au-delà des 12 milles puisque, selon la Convention, sur le plateau continental, les droits de l'État côtier sont restreints. « *L'Etat riverain exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de l'exploration de celui-ci et de l'exploitation de ses ressources naturelles.* »

L'article 3, détaillé, traite de la surveillance et du contrôle de la bonne application du traité⁷. L'article 4 précise que le traité ne pourra être considéré comme modifiant la position de tout État Partie au regard d'une quelconque convention internationale en vigueur en particulier pour ce qui touche la convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë. Il en va de même pour les « *droits ou prétentions que ledit État Partie pourrait faire valoir, ou la reconnaissance ou non-reconnaissance des droits ou prétentions de tout autre Etat, quant aux eaux situées au large de ses côtes...ou quant au fond des mers et des océans...* »⁸.

2.2. Commentaire

Si le traité a été largement ratifié, on ne peut cependant pas dire que son application ait fait l'objet de nombreux échanges entre États Parties. La vie du traité, dès ses premières années, a été entachée par les différences d'approche entre les États disposant de moyens nucléaires, seuls à même de mener des contrôles et les autres, relativement démunis. L'opposition entre États développés et États en développement a aussi perturbé la vie du traité au point de rendre sans résultats les conférences des Parties. La France n'a pas participé à la négociation à Genève et elle a ensuite critiqué le traité, en particulier pour l'absence d'un système de contrôle plus indépendant des États et le considérant comme inefficace pour lutter contre la course aux armements.

La doctrine juridique lui accorde d'ailleurs une place relativement mineure comme le montrent des ouvrages français⁹ comme anglo-saxons¹⁰ tandis que d'autres font état de l'« érosion de certains régimes conventionnels »¹¹. Cette obsolescence de fait sinon juridique du traité de 1971 contraste avec la vigueur du droit de la mer de 1982 et notamment dans ses dispositions sur les fonds marins internationaux. Ce qui semble confirmer que ce traité se rattache à une période de l'histoire révolue, celle de la guerre froide, nonobstant les événements en Ukraine, alors que le droit de la mer fixé en 1982,

⁶ Cela est du reste confirmé par le second alinéa de l'article premier qui dispose : « 2. *Les engagements énoncés au paragraphe 1 du présent article s'appliquent aussi à la zone du fond des mers mentionnée dans ledit paragraphe, si ce n'est qu'à l'intérieur de ladite zone du fond des mers ils ne s'appliquent ni à l'État riverain, ni au fond des mers situé au-dessous de ses eaux territoriales* ». La lecture conjointe des deux articles montre que l'interdiction vaut pour tous les États au-delà des 12 milles et que, dans la bande des 12 milles, seul l'État côtier n'est pas soumis à l'interdiction de pose.

⁷ En cas de doutes, tout État Partie a le droit de vérifier le respect des dispositions par une autre partie. La discussion bilatérale est la première étape pour dissiper les soupçons de non-respect. Cette étape peut accueillir d'autres États Parties de la région ou extérieurs et aboutir à une inspection d'installations douteuses en cas de persistance du doute. Le cas où il est impossible de déterminer quel est l'État qui aurait mis en place des installations qui vont à l'encontre des dispositions du traité est envisagé. Tout cela peut se terminer devant le Conseil de sécurité des Nations-Unies.

⁸ Il s'agit là d'une prudente mention afin d'éviter que les dispositions du traité ne se retrouvent otages de différends entre États, comme les différends de souveraineté sur des îles et îlots ou sur la délimitation de zones maritimes, et que la mise en œuvre du traité ne s'en retrouve entachée.

⁹ Charles Rousseau : Le droit des conflits armés - éditions Pédone 1983 - page 569 § 578- B).

¹⁰ Andrew Clapham (War – Clarendon Law series Oxford 2021) ne cite pas le traité de 1971 mais seulement le TNP.

¹¹ Jean-François Guilhaudis et Louis Balmond : Relations internationales contemporaines (Lexinexis 2017 page 1115).

plus de dix ans après, relève d'une actualité et d'une pérennité différentes qui contribuent à marginaliser davantage le texte de 1971.

3. Cohérence du traité de 1971 et de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1982¹²

Négociée certes pendant la guerre froide mais aussi à l'issue du grand mouvement de décolonisation la CNUDM est adoptée dans un monde en plein renouvellement¹³, disposant de données scientifiques nouvelles et marqué par l'émergence de la sensibilité environnementale. Il n'est donc pas étonnant qu'elle ait profondément renouvelé le droit de la mer par rapport aux quatre conventions de 1958 dans deux domaines en particulier qui intéressent le traité de 1971 : la définition de nouveaux espaces maritimes (§3.1, §3.2, §3.3, §3.4) et le régime des fonds marins §3.5).

- 3.1. La Convention a utilisé un certain nombre de notions qui se trouvaient déjà dans les conventions de Genève de 1958. Ainsi, la limite extérieure de la mer territoriale reste fixée à 12 milles nautiques et cette référence dans le traité de 1971 ne pose donc pas de problème en soi¹⁴.
- 3.2. La CNUDM a envisagé le cas particulier des Etats archipels et a créé un régime spécifique pour les eaux dites archipélagiques qui a pour résultat de repousser plus au large la limite des 12 milles de la mer territoriale. La chose n'est pas anodine pour des Etats comme l'Indonésie, les Philippines et bien d'autres. La référence conjointe dans l'article II de la limite des 12 milles (non mentionnée comme limite de la mer territoriale) et de la convention de 1958 pose problème pour les Etats archipélagiques et crée un doute sur la limite en deçà de laquelle l'interdiction prévue par le traité de 1971 ne leur est pas applicable.
- 3.3. La CNUDM a beaucoup innové sur la notion de plateau continental et sur le sol et le sous-sol marins. La définition du plateau continental sous juridiction de l'Etat côtier inclut le sol et le sous-sol marins jusqu'à 200 milles des lignes de base¹⁵. Toutefois, les droits de l'Etat côtier sont limités à des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles du plateau. Il ne s'agit donc pas d'une souveraineté équivalente à celle dont jouit l'Etat côtier sur les fonds marins situés sous sa mer territoriale. L'Etat côtier ne pourrait ainsi prétendre inclure son plateau continental au-delà des 12 milles dans le champ d'application de l'exception dont il bénéficie par l'article 1-2 du traité de 1971.
- 3.4. La CNUDM a fait œuvre novatrice au-delà des 12 milles nautiques en créant le concept de Zone économique exclusive (ZEE) qui concerne la colonne d'eau jusqu'à 200 milles nautiques au large au-dessus du plateau continental étatique. Mais là aussi, les droits de l'Etat côtier, tout en étant importants, sont limités. Il s'agit de « *droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion de ressources naturelles, biologiques ou non biologiques* » (article 56). Il n'y a pas là d'incohérence avec le traité de 1971 puisqu'au vu de l'énoncé de ses droits souverains, l'Etat côtier ne pourrait se

¹² entrée en vigueur en 1994.

¹³ La négociation initiée en 1970 se déroula entre 1973 et 1982 dans le cadre de la III^e conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer.

¹⁴ La référence à la convention sur la mer territoriale et sur la zone contiguë pose en revanche problème en soi puisque pour la France, elle n'est plus la bonne référence juridique depuis la ratification de la CNUDM par notre pays en 1996. Une déclaration interprétative serait sans doute nécessaire en cas de signature du Traité de 1971.

¹⁵ L'article 76 est extrêmement précis dans la définition du plateau continental pour tenir compte à la fois du bond du progrès technique relatif à l'exploitation des ressources du plateau et des besoins de meilleure connaissance scientifique de cette partie des fonds marins. La Convention crée également une possibilité d'extension du plateau continental de l'Etat côtier jusqu'à un maximum de 350 milles si certaines conditions géomorphiques et géologiques sont réunies.

prévaloir de ceux-ci pour inclure la ZEE dans l'exception qui lui est reconnue en mer territoriale par l'article 2 du Traité¹⁶.

- 3.5. En revanche, la création de la Zone (Partie XI de la CNUDM) autorise à poser la question de l'utilité encore aujourd'hui du traité de 1971 pour cette partie des fonds marins et de leur sous-sol. La Zone est définie dans l'article 1-1 de la CNUDM comme étant constituée des « *fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale* », c'est-à-dire au-delà des plateaux continentaux nationaux. Les « *activités menées dans la Zone* » sont « *toutes les activités d'exploration et d'exploitation des ressources de la Zone* ». Cette définition n'envisage pas d'exception et exclut dès lors toute activité ayant pour objet l'installation d'armes nucléaires ou de destruction massive. Du reste la Zone a un statut juridique puisque selon les articles 136 et 141 de la CNUDM « *la Zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité* » et qu'« *[elle] est ouverte à l'utilisation à des fins exclusivement pacifiques par tous les Etats...* ». Il est donc établi que ces dispositions limitatives excluent toute installation d'armes au sens du traité de 1971. La CNUDM a également créé une organisation internationale du système des Nations-Unies, l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) : « *l'Autorité est l'organisation par l'intermédiaire de laquelle les Etats Parties organisent et contrôlent les activités menées dans la Zone, notamment aux fins de l'administration des ressources de celles-ci, conformément à la présente partie* » (article 157-1).

L'emploi du terme « notamment » permet de ne pas exclure que l'AIFM puisse être amenée à connaître d'activités contraires à la CNUDM et allant à l'encontre de l'utilisation pacifique de la Zone¹⁷.

Ainsi, il n'y a pas d'incohérence flagrante entre le traité de 1971 et la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer si ce n'est sur des points précis qui seraient résolus par une référence à la CNUDM et non plus aux conventions de Genève. La chose ne serait pourtant pas si simple à obtenir car il faudrait passer par une conférence de révision alors que jusqu'à présent les conférences de Parties, tous les cinq ans, ont toutes échoué à promouvoir des définitions et approches communes du texte du Traité.

4. Une approche nouvelle : pour un régime international de sûreté des fonds marins

Adhérer au traité de 1971 répondrait-il pour la France au besoin de combler une lacune juridique ? En réalité non car la CNUDM a mis en place des principes, concepts et procédures qui rendent illicite l'installation d'armes nucléaires et de destruction massive sur le fond des mers et océans. Le Traité garde cependant à la marge un intérêt pour la seule zone des plateaux continentaux nationaux entre 12 et 200 ou 350 milles.

La question d'une éventuelle accession de la France à ce traité n'est pas tant juridique que politique. Ce texte entre dans la catégorie des traités relatifs au désarmement nucléaire que la France n'a pas tous signés. Engager une procédure d'accession au traité de 1971 amènerait sans doute des Etats peu favorables à l'arme nucléaire à poser la question du sens du choix français en faveur de ce traité et pas d'autres. En outre, le traité de 1971 peu connu et peu précis, difficile à manier comme à appliquer est insuffisant quant à la procédure de règlement

¹⁶ Du reste, le bon sens permet d'avancer que placer des armes nucléaires et de destruction massive sur son plateau continental et passer par la colonne d'eau (ZEE) pour y parvenir n'est pas le meilleur moyen de protéger et préserver le milieu marin qui est un des domaines sur lequel, selon l'article 56, l'Etat côtier a juridiction dans sa ZEE.

¹⁷ On peut imaginer également qu'une autre institution internationale créée par la CNUDM, le tribunal international du droit de la mer (TIDM), et en particulier sa Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, puisse également être saisi puisque selon l'article 187a cette chambre peut connaître « des différends entre Etats Parties relatifs à l'interprétation ou à l'application de la présente partie et des annexes qui s'y rapportent » à savoir la Partie XI relative à la Zone. Bien sûr un tel scénario ne serait pas facile à imposer et l'Etat attrait mettrait en avant des arguments de compétence mais c'est pourtant bien dans cette partie qu'il est fait référence au patrimoine commun de l'humanité et aux fins exclusivement pacifiques des activités qui peuvent être menées dans la Zone.

des différends engendrés par sa mise en œuvre. Il a été noté aussi le peu d'empressement des Etats Parties à l'améliorer. Enfin (et surtout) cette démarche pourrait être interprétée comme une évolution de la doctrine française de dissuasion stratégique.

Le ministère des Armées vient de publier un document sur la stratégie française pour les grands fonds marins qui illustre la volonté de présence que la France entend mettre en pratique pour la défense de ses intérêts sous les océans. Cette stratégie vise essentiellement la connaissance et la protection des intérêts de la France dans ses eaux sous juridiction par la détention de moyens de surveillance et d'intervention. Ce sont les câbles sous-marins et leur protection qui apparaissent comme le contenu concret principal sans que le déploiement d'armes soit évoqué de façon explicite alors que la protection des intérêts stratégiques de la France est présentée comme un enjeu déterminant.

Cet intérêt pour les enjeux stratégiques des fonds marins nous invite à évoquer son cadre juridique. Force est de constater que la Convention se polarise autour de deux sujets : d'une part l'exploration et l'exploitation des richesses du sol et du sous-sol des fonds (qu'ils soient sous juridiction ou au-delà), d'autre part, la liberté de pose des câbles et pipelines sous-marins¹⁸ (articles 58, 79 et 87)¹⁹. La Convention rédigée largement avant la révolution numérique n'en dit pas davantage parce que ses rédacteurs ne pouvaient prévoir que les câbles sous-marins puissent un jour devenir un sujet d'affrontement entre puissances. En réalité, le texte de 1982, outre les invocations rituelles pour la paix inscrites dans le Préambule (et d'autres dispositions sur la haute mer ou la Zone) ne s'intéresse aux questions de stratégie que de façon implicite à travers la liberté de navigation²⁰ et il n'est pas étonnant que le traité de 1971 soit resté « confiné » dans le domaine du désarmement nucléaire et qu'aucun autre instrument n'ait été imaginé depuis pour les fonds marins internationaux, lieu dédié à l'idéal de partage du patrimoine commun de l'humanité.

L'importance des ressources génétiques de la colonne d'eau ignorée des rédacteurs de la Convention est à l'origine de la prise de conscience par la communauté internationale d'une lacune du régime de la haute mer de la Convention (partie V) qui devrait être comblée par l'accord BBNJ. Une opération de même ampleur devrait un jour être menée pour assurer la protection des câbles et pipelines et combler cette lacune qui joue différemment selon les espaces :

- en haute mer pour interdire les atteintes à ces artères vitales que sont les câbles ;
- dans les zone sous juridiction pour engager la responsabilité des Etats côtiers qui accueillent de tels équipements.

Subsidiairement, on oublie souvent d'évoquer les îles artificielles, elles aussi placés soit sous le régime de la liberté (haute mer), soit de l'autorisation (ZEE) mais dont les appendices d'ancrage peuvent constituer un danger pour les câbles quand elles n'abritent pas des installations de surveillance (ou pire).

On voit ainsi que c'est un véritable régime juridique de sûreté des fonds marins qu'il conviendrait de mettre en place. Le véhicule juridique n'est pas difficile à imaginer puisque l'on sait depuis 1994²¹ que la technique de l'Accord d'application est opérante à défaut de pouvoir toucher au corps même de la Convention. Mais on sait aussi que le chemin est long et aléatoire comme le montre l'expérience en cours de l'accord BBNJ dont le propos est beaucoup moins sensible que ne le serait celui d'un accord sur la sûreté des fonds marins. Politiquement l'affaire est longue et incertaine et suppose pour les Armées de convaincre le

¹⁸ les deux termes sont souvent appariés par la Convention.

¹⁹ Ce régime de liberté est encadré dans les espaces sous juridiction (ZEE article 58 et PC article 79) en vue de respecter les intérêts de l'Etat côtier et en haute mer pour tenir des autres Etats ayant déjà déposé câbles ou pipelines.

²⁰ Voir à cet égard les dispositions des articles 38 et 39 sur le passage en transit dans les détroits internationaux qui autorisent implicitement leur franchissement en plongée par les sous-marins (« mode normal de navigation »), enjeu stratégique s'il en est.

²¹ Accord relatif à l'application de la Partie XI de la CNUDM (New York 22 juillet 2014).

niveau politique et diplomatique national avant d'aborder celui de l'Union européenne puis accéder enfin au champ de manœuvre onusien actuellement plus porté sur les questions environnementales que stratégiques. Mais la rupture radicale que constitue l'affaire de l'Ukraine bouleverse l'espace international et donnera peut-être une chance nouvelle au multilatéralisme et aux valeurs inscrites dans la charte des Nations-Unies comme dans la convention de 1982.