

LES DÉFIS TERRITORIAUX ET SPATIAUX DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES POUR LES TERRITOIRES DU PACIFIQUE

[Hervé Raimana Lallemand-Moe](#)

Éditions Le Bord de l'eau | « Écologie & politique »

2021/2 N° 63 | pages 121 à 135

ISSN 1166-3030

ISBN 9782356878229

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2021-2-page-121.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Éditions Le Bord de l'eau.

© Éditions Le Bord de l'eau. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les défis territoriaux et spatiaux des changements climatiques pour les territoires du Pacifique

Hervé Raimana Lallemand-Moe

Avec la crise sanitaire de la Covid-19, les changements climatiques sont passés au second plan en 2020. Pourtant : « Le changement climatique ne s'est pas arrêté pour la Covid-19¹ » et les petits États et collectivités insulaires du Pacifique font toujours partie des territoires vulnérables les plus exposés à ce phénomène.

La délimitation des territoires présents dans la zone de l'océan Pacifique peut paraître complexe du fait du gigantisme de cette région, allant de l'Australie à l'ouest jusqu'à l'île de Pitcairn à l'est. Le Pacifique insulaire a été divisé en trois sous-régions par les Occidentaux : la Mélanésie, la Micronésie et la Polynésie. Sont d'ailleurs assez souvent exclus de la zone, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, du seul fait de leur degré avancé de développement économique². La région Pacifique est actuellement en train de revivifier « ses identités particulières. Tout en bâtissant des partenariats structurés avec les puissances émergentes (par exemple, Chine, Corée, Inde, Turquie), les territoires océaniques trouvent utiles, indispensables même de se retrouver entre eux³ ». Si l'on prend en compte les trois ensembles précités, l'espace maritime des pays océaniques est absolument colossal avec plus de 40 millions de km² d'espaces sous juridiction sur les 181 millions de l'océan Pacifique⁴. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer⁵ (CNUDM) constitue le socle du cadre juridique de ces différents espaces maritimes, et à l'exception des États-Unis d'Amérique (pour Hawaï), l'ensemble des États présents en Océanie l'ont ratifiée⁶.

-
1. J. Luterbacher *et al.* (dir.), *United in Science 2020*, Organisation météorologique mondiale, Genève, 2020.
 2. F. Taglioni, « La coopération régionale dans l'Océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 225, 2004, p. 53-74.
 3. C. Lechervy, « L'intégration régionale de la France dans le Pacifique océanique, une diplomatie multimodale », *Journal de la Société des Océanistes*, n° 140, 2015, p. 105-121
 4. J. Francheteau, « Océan Pacifique », *Encyclopædia Universalis*, <www.universalis.fr>.
 5. United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 décembre 1982.
 6. J. Crawford et D. Rothwell (dir.), *The Law of the Sea in the Asian Pacific Region*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995, p. 41-46.

Les bouleversements potentiels induits par les changements climatiques sont généralement connus de tous. Ce n'est pas le cas des conséquences juridiques de ces phénomènes. En effet, elles peuvent être dommageables pour les États et particulièrement pour les plus vulnérables, à l'instar des territoires insulaires du Pacifique. Ces dommages potentiels sont larges et visent la santé publique, l'économie, les droits de l'homme, etc. Cependant, certaines conséquences potentielles peuvent être rattachées à la nature et à la consistance même des États. Contrairement aux effets rapides – et déjà visibles – produits par les changements globaux, les atteintes aux États relèvent toutefois principalement de questionnements prévisionnels relatifs au droit international général, au droit constitutionnel et au droit de la mer. Ces interrogations ne représentent toutefois pas une simple lubie de la doctrine étant entendu que les territoires insulaires du Pacifique s'y intéressent fortement⁷, sans oublier la Commission de droit international des Nations unies⁸. Il convient donc de les identifier.

Deux principaux risques peuvent être identifiés en l'espèce : d'une part l'éventuelle disparition d'un petit État insulaire provoquée par les changements climatiques et, d'autre part, la modification des espaces maritimes des petits territoires insulaires du Pacifique qui sont aussi de grands pays océaniques. Il conviendra avant toute chose de présenter les différents territoires de ce bassin régional.

LE PACIFIQUE : DES TERRITOIRES INSTITUTIONNELLEMENT DIFFÉRENTS AU DESTIN ENVIRONNEMENTAL POURTANT COMMUN

À l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, il existe treize États dans la zone : les Fidji, les îles Salomon, les Kiribati, Nauru, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Samoa, le Timor oriental, les Tonga, les Tuvalu, le Vanuatu, les États fédérés de Micronésie, les Palaos et les îles Marshall (ces trois derniers États étant associés avec les États-Unis au travers du Traité de libre-association⁹). Deux autres territoires sont dans une situation intermédiaire de « pays associé¹⁰ » avec les îles Cook et Niue, tous deux liés à la Nouvelle-Zélande.

7. C. Rovoi, « Pacific Seeks Changes to Law of the Sea », *RNZ*, 20 septembre 2020.

8. « Sea-level rise in relation to international law », travaux de la commission démarrés en 2019 et actuellement en cours, <legal.un.org>.

9. Le *Compact of Free Association* est un accord international scellé en 1986 réglant les relations de libre association entre les États-Unis et ces trois pays.

10. À propos de cette notion polémique souvent rattachée à celle d'État associé, cf. A. Moyrand, *Droit institutionnel de la Polynésie française*, L'Harmattan, Paris, 2012, et L. Havard, *L'État associé : recherches sur une nouvelle forme de l'État dans le Pacifique Sud*, thèse de doctorat en droit, université de Bordeaux, 2016.

En laissant de côté les trois pays en libre association, dix territoires insulaires du Pacifique non souverains sont rattachés à différents États ou puissances administrantes. En ce qui concerne les États-Unis, on retrouve tout d'abord Guam, un territoire non incorporé – ce n'est pas un État fédéral – et organisé au sens où une partie de la Constitution fédérale s'y applique. Il est aussi possible de citer l'État fédéré de Hawaï, cinquantième État fédéré des États-Unis et dont la dernière constitution date de 1978. Les deux derniers territoires américains du Pacifique sont les îles Mariannes du Nord, un territoire du Commonwealth américain au niveau d'autonomie plus élevé avec des institutions locales, ainsi que les Samoa américaines, un territoire non incorporé et non organisé. L'île de Pâques (ou *Rapa nui*) est une province de la région de Valparaíso du Chili. Un gouverneur est nommé par le gouvernement chilien. Pitcairn est un territoire d'outre-mer rattaché au Royaume-Uni. La reine d'Angleterre y est représentée par un gouverneur. Un haut-commissaire est basé en Nouvelle-Zélande. Les Tokelau sont un territoire insulaire rattaché à la Nouvelle-Zélande et la reine d'Angleterre y est représentée par un administrateur nommé par le ministre néo-zélandais des Affaires étrangères. Les trois derniers territoires non souverains du Pacifique sont rattachés à la République française. Il s'agit tout d'abord de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna. Du fait de leur autonomie, ces collectivités françaises sont pleinement intégrées dans leur bassin régional – sur le plan politique et celui des relations internationales – et partagent les mêmes défis environnementaux et juridiques.

Tous ces territoires insulaires du Pacifique sont fortement menacés par les changements climatiques¹¹. La vulnérabilité de l'écosystème insulaire s'est ainsi accrue depuis quelques décennies sous l'effet des pressions liées à ces changements. En effet, de nombreux phénomènes de stress de ces milieux se produisent aujourd'hui avec une augmentation en fréquence et en intensité. L'exemple des blanchissements coralliens en est la parfaite illustration. Extrêmement rare avant les années 1980, ils se succèdent aujourd'hui. En Polynésie française ce sont huit événements de masse qui se sont produits sous l'effet de températures anormalement hautes durant les saisons chaudes entre 1984 et 2016¹². À cela viennent s'ajouter d'autres facteurs perturbateurs tels que l'émergence de pathogènes ou d'algues toxiques, la pollution des eaux ou l'acidification de la mer. Ces pressions sur

11. Cf. S. Segovia-Kueny, *Enjeux du changement climatique*, AFNOR, La Plaine Saint-Denis, 2009.

12. Cf. notamment C. Combes *et al.*, « Variation spatiale du blanchissement corallien autour de l'île de Moorea (Polynésie française) : influence de la localisation et de la profondeur », *Comptes Rendus Biologies*, vol. 330, n° 2, 2007, p. 171-181.

l'écosystème peuvent à leur tour conduire à des déséquilibres écologiques fragilisant des ressources vivrières et économiques qui reposent sur l'état de santé de l'écosystème et donc, par effet domino, influencer sur la vulnérabilité des sociétés locales. Dans les cas les plus extrêmes, ces bouleversements ont entraîné des migrations intra ou extra-étatiques, à l'instar de l'atoll de Makatea en Polynésie française¹³ ou de l'île de Banaba dans les Kiribati¹⁴.

LA DÉMYTHIFICATION D'UNE ÉVENTUELLE DISPARITION D'UN ÉTAT DU PACIFIQUE

En droit international général, un État ne disparaît jamais complètement. Cette théorie classique de la succession d'État est cependant potentiellement remise en question par les changements climatiques, notamment dans l'océan Pacifique.

La succession : l'impossible disparition d'État

L'État se définit en droit international général et droit constitutionnel comme étant une entité dotée d'un territoire, d'une population et d'une organisation politique exerçant son autorité de manière souveraine. L'État n'est pas immuable et nombreux sont ceux qui se sont créés à la suite d'événements historiques tels que la dislocation de l'Union soviétique et de la République fédérale socialiste de Yougoslavie au début des années 1990. Certains États ont donc été remplacés, au profit de nouveaux.

En droit international, ces atteintes au statut d'État peuvent être forcées ou volontaires. Les atteintes forcées au statut d'État sont exclusivement le fait d'autres États. La conquête est le mode traditionnel d'atteinte au statut d'État par un autre État et se définit comme une « cause provoquant la perte de la souveraineté [...] lorsqu'il y a guerre entre deux États et que, à la suite de la défaite de l'un d'eux, la souveraineté sur le territoire passe de l'État vaincu à l'État victorieux¹⁵ ». Le principe de la conquête est interdit depuis le pacte Briand-Kellogg du 27 août 1928¹⁶ et l'instauration

-
13. P.-M. Decoudras, D. Laplace et F. Tesson, « Makatea, atoll oublié des Tuamotu (Polynésie française) : de la friche industrielle au développement local par le tourisme », *Cahiers d'outre-mer*, n° 230, 2005, p. 189-214.
 14. G. Tabucanon, « Minority Rights Protection for Environmentally Displaced Populations, The Banaban Resettlement in Fiji », dans S. Blaise, V. David et C. David (dir.), *Le développement durable en Océanie. Vers une éthique nouvelle ?*, PUAM, Aix-en-Provence, 2015, p. 581.
 15. CPJI, *Statut juridique du Groënland oriental*, arrêt du 5 avril 1933, XXVI^e session, fascicule n° 53, série A/B arrêts, ordonnances et avis consultatifs, p. 29.
 16. Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale dit Pacte Briand-Kellogg, signé à Paris le 27 août 1928, dans *Recueil des Traités de la Société des Nations*,

de la Charte des Nations unies qui interdit le recours à la force dans son article 2 paragraphe 4, en énonçant que « les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies¹⁷ ». L'Assemblée des Nations unies a d'ailleurs confirmé cette disposition en 1970 par la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales qui énonce que « nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale¹⁸ ».

Les atteintes volontaires au statut d'État sont bien différentes. Il est possible de considérer que la création d'un nouvel État consécutivement à la décolonisation, la réunion de plusieurs États en un seul, la dislocation d'un État en plusieurs et pour finir la cession d'une partie du territoire au profit d'un autre État, constituent les hypothèses des atteintes volontaires au statut d'État.

Des atteintes à l'État sont donc possibles. Néanmoins, le droit international ne considère pas que ces atteintes – forcées ou volontaires – provoquent une disparition de l'État. Jean Combacau et Serge Sur énoncent à ce titre que ce n'est pas parce qu'un élément constitutif de l'État disparaît que ce dernier cesse pour autant d'exister¹⁹. Ainsi le droit international général ne prend pas en considération la disparition d'un État. Cette disparition est impossible, car il n'y a qu'une succession ou plus simplement une continuation²⁰, l'État continuant d'exister malgré les changements provoqués ou subis.

La disparition environnementale : l'impossible succession d'État

De par la problématique des changements climatiques, le mythe d'une île engloutie sous les eaux, autrement dit celui de l'Atlantide, risque de potentiellement devenir réalité pour certains petits États et collectivités insulaires du Pacifique, du moins sous une certaine forme. En effet, bien qu'il soit fortement improbable que ces territoires ne disparaissent

n° 2137, 1929, p. 58-64.

17. Décret n° 46-35 du 4 janvier 1946 de promulgation de la Charte des Nations unies signée le 25 juin 1945 à San Francisco, *Journal officiel*, 13 janvier 1946, p. 326.

18. Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, dans *Resolutions Adopted on the Reports of the Sixth Committee*, United Nation General Assembly, 25th session, 1970, p. 121-124.

19. J. Combacau et S. Sur, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 2019, p. 301.

20. Sur la succession d'État, il existe deux conventions internationales, les conventions de Vienne du 22 août 1978 et du 8 avril 1983, et seule la première est en vigueur.

totalemment sous les flots à moins d'une élévation conséquente du niveau de la mer, le problème des événements climatiques extrêmes tels que les cyclones, la disparition totale des sources d'eau douce ou encore la forte érosion des côtes risque de transformer certains de ces pays en territoires totalement inhabitables²¹.

Dans une situation où il ne serait plus possible de rester, la seule solution restante serait de délocaliser les populations en danger vers un autre territoire habitable et donc – en l'absence d'espace viable dans le pays lui-même – un autre État. Bien que les populations des petits États insulaires du Pacifique soient généralement très réduites, l'hypothèse d'un territoire inhabitable pour cause de problématiques climatiques représenterait l'un des premiers exemples d'un déplacement de la totalité d'une population vers un autre État pour ces raisons. Il convient toutefois de préciser que les déplacements climatiques sont très anciens et il existe des exemples relativement récents de déplacements d'une population entière d'une île à une autre, comme pour le Banaba²². Le point central ici est plus de savoir si la personne morale étatique survivrait à un tel événement.

Plusieurs hypothèses sont possibles. En premier lieu, il n'est pas théoriquement impossible de penser qu'un petit État insulaire par libre décision pourrait abandonner sa souveraineté au profit de l'appartenance à un autre État. Cette atteinte volontaire au statut d'État suppose néanmoins la résolution d'un autre État de succéder au concerné. En pratique, cette solution est toutefois inimaginable. Les petits États insulaires du Pacifique se sont prononcés à de nombreuses reprises sur les effets des changements climatiques sur leurs territoires respectifs, refusant l'appellation de « réfugié climatique » et précisant qu'il était hors de question pour les populations de quitter leurs terres²³.

La stratégie de lutte contre les changements globaux a toujours été prioritaire et l'hypothèse d'un abandon de souveraineté n'a jamais été envisagée, voire invoquée. Cependant, si l'on imagine une situation future où le déplacement de population serait impossible à éviter, la question à laquelle il faudrait répondre est de savoir si un État sans territoire et dont la totalité de la population et son gouvernement sont délocalisés,

21. T. Porat, « Assessing the Adaptation Capability of Tuvalu to Sea Level Rise and Associated Phenomena », *Research Paper of the University of Wellington*, 2006, p. 28.

22. Cf. G. Tabucanon, « Minority Rights Protection for Environmentally-Displaced Populations: Banaban Minority Rights in Fiji », contribution au Colloque international de Koné, Nouvelle-Calédonie, avril 2013.

23. Cf. K. McNamara et C. Gibson, « "We Do Not Want to Leave Our Land". Pacific Ambassadors at the United Nations Resist the Category of "Climate Refugees" », *Geoforum*, vol. 40, n° 3, 2009, p. 475-483.

pourrait continuer à bénéficier de ce statut. Pour Pierre-Marie Dupuy, les gouvernements en exil ne sauraient, dans leurs relations internationales, représenter légalement l'État dont ils se prévalent, étant donné qu'ils ne possèdent pas l'effective maîtrise des compétences souveraines²⁴, et la notion d'un État nomade est à présent juridiquement inconcevable.

La possibilité de geler de façon permanente les espaces maritimes pour permettre à un État insulaire de perdurer – même sans terres – avait aussi été avancée mais semble théoriquement peu crédible étant entendu que la mer territoriale et la zone économique exclusive n'existent que par la présence d'un territoire terrestre et de lignes de base²⁵. Ainsi, à moins qu'un État « d'accueil » ne décide de librement céder une partie de son territoire au profit d'un État « déplacé », sa survie en tant que personne morale internationale paraît plus que compromise.

Les conséquences d'une telle disparition « juridique » d'un État seraient multiples, avec notamment la transformation de ses citoyens en apatrides²⁶ mais aussi la disparition des espaces maritimes sous la juridiction de l'État côtier et par conséquent un accroissement – pour le moins inattendu – de la haute mer et *a fortiori* de plus grandes et lucratives possibilités de pêche pour les États tiers. Cette situation serait catastrophique pour les petits États insulaires du Pacifique, sans même aborder les conséquences dramatiques indéniables sur l'identité et la culture des peuples de l'océan Pacifique.

Si l'hypothèse d'une « disparition climatique » d'un État existe, elle est toutefois peu vraisemblable, du moins à court terme, car les effets des changements climatiques sont variables en fonction des caractéristiques physiques des différents territoires, spécialement pour les petits États insulaires du Pacifique qui comprennent des archipels et îles de tailles géographiquement différentes. Si un petit État insulaire ne peut que difficilement disparaître d'un seul coup, il est cependant beaucoup plus crédible d'avancer qu'une partie du territoire terrestre – une ou plusieurs îles par exemple – pourrait être affectée et ainsi *a fortiori* faire diminuer les zones maritimes sous juridiction de l'État en question.

24. P.-M. Dupuy, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 2008 [1992], p. 33.

25. « Pacific States Push for Permanent EEZ Recognition », *RNZ*, 5 décembre 2019.

26. H. R. Lallemand-Moe, « L'apatride climatique et la disparition d'État », *Revue juridique polynésienne*, n° 15, 2009, p. 77-94.

LA FORTE POTENTIALITÉ D'UNE MODIFICATION
DES ESPACES MARITIMES DES ÉTATS DU PACIFIQUE

Les immenses zones sous juridiction des États et des collectivités de l'océan Pacifique se fondent sur la CNUDM signée à Montego Bay en Jamaïque le 10 décembre 1982, mais des menaces pèsent sur les lignes de base supportant les espaces maritimes de ces territoires et le droit international n'offre actuellement que peu de solutions pour faire face à cette situation, même si des propositions d'évolution du régime juridique international existent.

*De grands pays océaniques risquant de perdre une partie
de leur contrôle sur ces espaces*

Comme nous l'avons vu dans notre introduction, si l'on prend en compte l'ensemble de la Mélanésie, de la Micronésie et de la Polynésie, l'espace maritime des pays océaniques est absolument gigantesque²⁷.

La CNUDM constitue le socle du cadre juridique relatif aux différents espaces maritimes et, à l'exception des États-Unis d'Amérique (pour Hawaï), tous des États présents en Océanie l'ont ratifiée²⁸. Il existe aujourd'hui un découpage de l'océan, matérialisé par la multiplication des zones, chacune d'elles possédant son statut propre. Ces différents espaces peuvent se regrouper en deux catégories. Dans la première (eaux intérieures et mer territoriale), une gamme complète de compétences exclusives peuvent être exercées, alors que, dans la seconde (zone contiguë et zone économique exclusive), ce ne seront que des compétences particulières²⁹. La délimitation de ces différents espaces maritimes en Océanie est ancienne³⁰ et loin d'être sans importance³¹. En effet, l'océan Pacifique est riche en ressources, biologiques ou minières, et constitue ainsi un support important pour le développement des petits États et collectivités insulaires de la région³².

27. Cf. H. Blais, « Apprendre à dire l'espace. L'invention du triangle polynésien dans les récits de circumnavigation (1817-1845) », *Genèses*, n° 45, 2001, p. 91-113.

28. J. Crawford et D. Rothwell, *op. cit.*

29. À propos des différents espaces maritimes, cf. J.-P. Beurier (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz, Paris, 2006, 2^e éd.

30. L. Focsaneanu, « Le droit international maritime de l'océan Pacifique et de ses mers adjacentes », *Annuaire français de droit international*, vol. 7, n° 1, 1961, p. 173-213.

31. C.-H. Schofield, « The Delimitation of Maritime Boundaries of the Pacific Island States », contribution lors de l'International Seminar on Islands and Oceans, Tokyo, 20 janvier 2010.

32. E. Artack et J. Kruger, « Status of Maritime Boundaries in Pacific Island Countries », *Document de travail de la 9^e Conférence des Directeurs des pêches de la CPS*, n° 11, 2015.

Les évolutions liées aux changements climatiques font toutefois peser des risques sur ces espaces contrôlés par les Océaniens et il convient de les examiner. Le fondement de l'ensemble des zones maritimes de souveraineté et sous juridiction susmentionnées trouve son origine dans la souveraineté que l'État exerce sur son territoire terrestre. Comme l'a déclaré la Cour internationale de justice, « la terre est la source juridique des pouvoirs qu'un État peut exercer dans les prolongements maritimes³³ ». Ces espaces maritimes sont déterminés à partir de ce que l'on appelle les « lignes de base ». Leur tracé se révèle être le fondement de l'ensemble de l'espace maritime de l'État côtier en permettant d'établir la mesure vers le large de l'étendue de la mer territoriale ainsi que des autres zones sous juridiction de l'État.

Organisée par l'article 5 de la CNUDM, la méthode normale est celle de la laisse de basse mer longeant la côte, c'est-à-dire la ligne à laquelle se retirent les eaux lors des marées les plus basses. L'article 6 précise que pour les îles dotées de récifs ou les atolls (îles basses), la ligne de base est la laisse de basse mer sur le récif, côté large. Il existe aussi la méthode des lignes de base droites, théoriquement exceptionnelle, réservée à des configurations géographiques particulières³⁴, si la côte est profondément échancrée et découpée, ou s'il existe un chapelet d'îles le long de la côte, à proximité immédiate de celle-ci, sur le fondement de l'article 7 de la CNUDM.

Pour certains États insulaires est reconnue la possibilité d'obtenir des lignes de base archipélagiques. Au 31 août 1996, dix-sept États avaient revendiqué le statut d'État archipel : Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, le Cap-Vert, les Comores, les Fidji, l'Indonésie, la Jamaïque, les Kiribati, l'île Maurice, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Philippines, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sao Tomé-et-Principe, les îles Salomon, Trinité-et-Tobago, les Tuvalu et le Vanuatu³⁵. La partie IV (articles 46 à 54) de la CNUDM définit les lignes de base archipélagiques comme « reliant les points extrêmes des îles les plus éloignées et des récifs découvrant de l'archipel ». Ce type de lignes de base permet ainsi d'accroître considérablement le domaine maritime de l'État archipélagique, en repoussant les limites de la mer territoriale et de la zone économique exclusive, mais aussi en permettant la création d'une nouvelle zone : les eaux archipélagiques. Ce sont les eaux ceinturées par les lignes de base archipélagiques qui forment les eaux archipélagiques. Elles sont placées sous la souveraineté de

33. Affaire du plateau continental de la mer du Nord, Cour internationale de justice (CIJ), 20 février 1969, Rec. CIJ, p. 51, § 96.

34. Cf. CIJ, 18 décembre 1951, Royaume-Uni c. Norvège, Rec. CIJ, p. 143.

35. Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur le droit de la mer, A/51/645, 1^{er} novembre 1996, p. 12, § 27.

l'État archipel (art. 49), sous réserve d'un droit de passage archipélagique qui se distingue du simple droit de passage inoffensif. En effet, il peut être suspendu pour des exigences de sécurité (art. 52) et l'État archipel peut désigner des voies de circulation spécifique dans ses eaux archipélagiques (et sa mer territoriale ainsi que pour son espace aérien surjacent) sur le fondement de l'article 53 de la CNUDM.

En tout état de cause, les lignes de base – quelle que soit leur forme – sont intrinsèquement liées au territoire terrestre, qu'il soit continental ou insulaire. Or, l'élévation du niveau de la mer est présentée par certains auteurs comme pouvant entraîner une disparition pure et simple de certains territoires insulaires³⁶. Les dangers pesant sur les lignes de base et *a fortiori* sur l'espace maritime des pays océaniques sont donc réels.

En effet, une île se définit par l'article 121 de la CNUDM « comme une étendue naturelle entourée d'eau qui reste découverte à marée haute³⁷ ». À défaut, elle est considérée comme un « rocher ». Le risque de marées de tempête liées aux changements climatiques est avéré et certains atolls dans le Pacifique ont déjà eu des phases de submersion lors d'événements climatiques sérieux³⁸. Par conséquent, s'il est concrètement peu probable qu'une île disparaisse totalement, elle pourrait toutefois juridiquement être considérée comme un « rocher ». À ce propos, le troisième alinéa de l'article 121 susmentionné précise que : « Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental. » Les lignes de base étant considérées par une majorité de la doctrine comme étant « mobiles³⁹ », la disparition de certains atolls pourrait ainsi entraîner une modification de ces dernières pour les États et collectivités en Océanie, ce qui aurait pour conséquence une importante diminution de leurs zones maritimes⁴⁰.

36. Cf. S. Lavorel, « Les enjeux juridiques de la disparition du territoire des petits États insulaires », dans P. Bacot et A. Geslin (dir.), *Insularité et sécurité. L'île entre sécurité et conflictualité*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 19-45.

37. Cf. H. Dipla, *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer*, PUF, Paris, 1984.

38. Cf. E. Longépée, « Les atolls, des territoires menacés par le changement climatique global ? L'exemple de Kiribati (Pacifique Sud) », *Géococonfluences*, avril 2015, <geoconfluences.ens-lyon.fr>.

39. V. Blanchette-Seguin, « Élévation du niveau de la mer et frontières maritimes », *Revue québécoise de droit international*, vol. 26, n° 2, 2013, p. 1-21.

40. Cf. V. M. Gerrard et G. E. Wannier (dir.), *Threatened Island Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

Le développement de solutions juridiques pour contrecarrer ces effets

Si les modifications physiques des territoires provoquées par des changements environnementaux sont d'ores et déjà une réalité, les frontières et les lignes de base ne s'en trouvent pas automatiquement modifiées pour autant.

En effet, les délimitations des espaces maritimes ressortissent à la compétence des États côtiers. À ce propos, il est possible de citer l'exemple de Rockall au large de l'Écosse⁴¹, une île qui est passée au statut de rocher et a entraîné une importante perte d'espace maritime pour le Royaume-Uni (environ 60 milles carrés nautiques). Cet abandon de revendication d'espace maritime a toutefois été initié par le Royaume-Uni et non par un quelconque mécanisme international⁴².

Cependant, les différends territoriaux sur les espaces maritimes sont loin d'être rares « comme l'atteste le rôle de la Cour internationale de justice. En cinquante ans, la juridiction permanente a prononcé pas moins de 23 arrêts relatifs à des litiges territoriaux, et, début 2012, quatre des treize affaires pendantes étaient consacrées à ces questions⁴³ ». Bien que plus récent, le rôle du Tribunal international de la mer s'est aussi intensifié en la matière⁴⁴. Depuis la création et consolidation de la mer territoriale, de la zone contiguë et de la zone économique exclusive au sein de la CNUDM, les motifs de contestation se sont multipliés⁴⁵ et, eu égard à l'intérêt stratégique de l'océan Pacifique, il est fort probable que les États non océaniques vont tenter de faire prévaloir leurs intérêts économiques dans la région.

Si les effets des changements climatiques ne sont pas vraiment pris en compte dans la CNUDM, il n'en reste pas moins que pour une grande partie de la doctrine en droit international général, les lignes de base sont appelées à se déplacer après l'immersion d'un territoire terrestre⁴⁶. Cette théorie des lignes de base mouvantes se fonde notamment sur l'arrêt de la Cour internationale de justice du 8 octobre 2007 relatif à l'Affaire du différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la

41. A. Hu et T. McDorman, *Maritime Issues in the South China Sea. Troubled Waters or A Sea of Opportunity*, Routledge, Londres, 2013, p. 20.

42. S.-Y. Hong et J. Van Dyke, *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2009, p. 21.

43. G. Giraudeau, *Les différends territoriaux devant le juge international. Entre droit et transaction*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2013, p. 2.

44. J.-M. Sorel, « La frontière comme enjeu de droit international », *CERISCOPE Frontières* [En ligne], 2011, <ceriscope.sciences-po.fr>.

45. B. Dujardin, « Le contentieux de délimitation des droits territoriaux en mer », *Revue maritime*, n° 484, 2009, p. 42.

46. V. Blanchette-Seguín, art. cité, p. 3.

mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)⁴⁷. Pour résoudre le différend de délimitation des zones maritimes, la Cour a d'ailleurs bien analysé la nature juridique des îles dans la zone en litige en notant que « Bobel Cay, Savanna Cay, Port Royal Cay et South Cay restent découvertes à marée haute et qu'elles relèvent donc de la définition des îles figurant à l'article 121 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982⁴⁸ ».

Si les changements globaux risquent d'entraîner une modification des lignes de base océaniques, force est de constater que le droit international général n'offre actuellement que peu de solutions pour éviter cette situation. Ainsi, la perte de territoire terrestre ne peut être juridiquement compensée par la création de structures bâties par l'homme à l'instar des îles artificielles. L'article 56 (b./i.) de la CNUDM dispose à ce propos que l'État côtier est compétent pour la « mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages » dans sa zone économique exclusive. L'article 60 de la CNUDM définit de manière extensive le statut de ces îles artificielles : « L'État côtier a juridiction exclusive sur ces îles artificielles, installations et ouvrages, y compris en matière de lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires, de sécurité et d'immigration » (alinéa 2). Toutefois et malgré cette juridiction exclusive, il est important de noter que : « Les îles artificielles, installations et ouvrages n'ont pas le statut d'îles. Ils n'ont pas de mer territoriale qui leur soit propre et leur présence n'a pas d'incidence sur la délimitation de la mer territoriale, de la zone économique exclusive ou du plateau continental » (alinéa 8). Remplacer une île devenue rocher par une île artificielle ne permettrait donc pas d'éviter la diminution de l'espace maritime qui lui était rattaché. Bien que non reconnue par la Chine, l'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, relatif à la mer de Chine méridionale du 12 juillet 2016 (La République des Philippines c. La République populaire de Chine) précise d'ailleurs « qu'aucune des îles Spratly n'est capable de générer une zone maritime étendue », étant entendu qu'il ne s'agit juridiquement que de rochers, rendus habitables par la mise en place d'importantes structures artificielles.

Les lignes de base étant considérées comme mobiles, une réponse – en apparence – simple à mettre en œuvre pour éviter la diminution des espaces maritimes océaniques serait de les fixer de façon stable. Cette éventualité a été reconnue par certains pays de l'océan Pacifique et notamment le Polynesian Leaders Group (PLG).

47. K. Houghton *et al.*, « Maritime Boundaries in a Rising Sea », *Nature Geoscience*, n° 3, 2010, p. 813.

48. § 137 de l'arrêt (CIJ, 8 octobre 2007, *Affaire du différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des caraïbes*).

Ce groupe polynésien propose dans la déclaration de Taputapuatea d'amender la CNUDM pour « geler » les lignes de base⁴⁹ et les « fixer de manière permanente [...] sans tenir compte de la hausse du niveau de l'océan⁵⁰ ». Ce texte, finalisé sur l'île de Raiatea en Polynésie française, est aussi connu sous la dénomination de PACT (Polynesia Against Climate Threats, « La Polynésie contre les menaces climatiques »). Cette solution proposée par une partie de la doctrine depuis plusieurs années⁵¹ est d'autant plus importante que l'océan Pacifique est une source de convoitise pour l'exploitation des ressources halieutiques ou minières⁵² et que, par conséquent, l'éventuelle diminution des espaces maritimes polynésiens pourrait servir les intérêts d'États tiers⁵³.

La possibilité de fixer ou « geler » les lignes de base en droit international général peut être envisagée au travers de plusieurs mécanismes. Pour certains auteurs, il s'agit juste d'une question d'interprétation de la CNUDM et les lignes de base devraient déjà être regardées comme permanentes, peu importe les modifications territoriales liées à l'élévation du niveau des eaux ou à l'érosion⁵⁴. Toutefois, il convient de rappeler que la doctrine est majoritairement opposée à la théorie susmentionnée, le postulat des lignes de base mouvantes ayant été confirmé par la Cour internationale de justice. Une autre possibilité serait de négocier un nouveau traité relatif aux lignes de base ou d'intégrer ce type de dispositions dans une convention internationale tierce relative aux changements climatiques. Néanmoins, force est de constater que cette problématique des lignes de base n'est que trop rarement évoquée dans les négociations internationales portant sur les évolutions du climat.

La possibilité de compléter la CNUDM par le biais d'un protocole additionnel ou par une conférence internationale tierce, voire une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, est concevable. Ce mécanisme a déjà été utilisé pour la modification de la partie XI de la CNUDM sur la zone et nous avons l'exemple du BBNJ (*Biodiversity Beyond National*

49. Cf. R. Rayfuse, « Sea Level Rise and Maritime Zones: Preserving the Maritime Entitlements of Disappearing States », dans V. M. Gerrard et G. E. Wannier (dir.), *op. cit.*, p. 167.

50. Point 4 de la déclaration de Taputapuatea.

51. L. Yamamoto et M. Esteban, *Atoll Island States and International Law. Climate Change Displacement and Sovereignty*, Springer, Berlin, 2014, p. 121-174.

52. E. Desclèves, « L'économie bleue au cœur de la mondialisation », *Esprit*, n° 6, 2013, p. 164.

53. N. Aloupi, « Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n° 70, 2013, p. 65-69.

54. J. Luis Jesus, « Rocks, New-Born Islands, Sea Level Rise and Maritime Space », dans J. A. Frowein (dir.), *Verhandeln für den Frieden – Negotiating for peace – Liber Amicorum Tono Eitel*, Springer, Berlin, 2003, p. 579-603.

Jurisdiction), soit les négociations aux Nations unies relatives à la création d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique en haute mer à intégrer à la CNUDM⁵⁵. L'éventuelle modification de ce traité – bien que difficile – semble possible pour protéger les espaces maritimes des États et collectivités d'Océanie. Elle nécessitera toutefois un large consensus qui ne pourra être obtenu que par un lobbying intensif des Océaniens en la matière. En tout état de cause, cette possibilité de « geler » les lignes de base n'est pas une hypothèse insolite comme le précise d'ailleurs la Commission du droit international dans l'un de ses derniers rapports : « La préservation des droits maritimes pour les îles qui ne se prêtent plus à l'habitation humaine ou à une vie économique propre en raison de l'élévation du niveau de la mer n'implique pas la création de nouveaux droits : il s'agirait seulement de maintenir les droits existants. Cela permettrait de conserver l'équilibre entre les droits des États côtiers et ceux des États tiers⁵⁶. »

Les changements climatiques sont un phénomène global mais ayant des effets locaux différenciés, notamment dans l'océan Pacifique pour les petits États et collectivités insulaires de la zone. Si les notions de « réfugiés climatiques » ou de territoires engloutis par les eaux sont utilisées par les médias depuis une dizaine d'années, la mise en exergue des problématiques juridiques liées à la disparition d'un État ou d'une partie de son territoire et de ses espaces maritimes sont récentes. Du fait de leur caractère inédit, ces conséquences juridiques d'effets provoqués par les changements climatiques ne sont pas directement abordées par les normes internationales. Cependant, le mouvement de prise en considération de la mise en danger du statut d'État et des effets divers de l'élévation du niveau des eaux est en marche, comme le démontrent les importants travaux actuellement réalisés par la Commission de droit international. Ces travaux sont les bienvenus, mais ils devront s'accompagner d'actions concrètes rapides tant les incertitudes temporelles liées à ces effets climatiques sont fortes. À agir trop lentement, l'éventuel futur cadre juridique relatif au maintien des États et des espaces maritimes ne servira qu'aux territoires les plus résilients et non aux plus vulnérables.

55. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 juin 2015, A/RES/69/292.

56. *L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international. Première note thématique établie par Bogdan Aurescu et Nilüfer Oral, coprésidents du Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international*, Assemblée générale des Nations unies, A/CN.4/740, p. 88, § 218d.

Hervé Raimana Lallemant-Moe est docteur en droit public et chercheur à l'université de la Polynésie française (Gouvernance et développement insulaire) et à Lyon 3 (Centre de droit international).
