

LE STATUT JURIDIQUE DE LA MER CASPIENNE : LA CONVENTION D'AKTAU DU 12 AOÛT 2018

DJAMCHID MOMTAZ*

Résumé : L'élaboration du nouveau statut juridique de la mer Caspienne résulte principalement de la volonté des nouveaux États créés sur son pourtour suite à la dislocation de l'URSS. Concrétisé par la convention d'Aktau, ce nouveau statut s'efforce d'établir un équilibre entre les préoccupations des États précités et celles des anciens États littoraux. Sur le plan sécuritaire, ses dispositions visent à tempérer les menaces pouvant émaner tant de l'intérieur que de l'extérieur de la région, tandis que, sur le plan économique, elles reflètent la volonté de garantir l'accès à la mer des États sans littoral de la région caspienne, de répartir ses ressources naturelles entre les États concernés ainsi que d'en assurer la bonne gestion.

Abstract: The elaboration of the new legal status for the Caspian Sea mainly results from the will of the new coastal States created following the dissolution of the USSR. The new status has been formalized by the Aktau Convention. It seeks to find a balance between those States' and former coastal States' concerns. So far as security issues are concerned, its provisions seek to alleviate the threats that could come from both inside and outside the region, while, so far as economic issues are at stake, they reflect the willingness to guarantee access to the sea for landlocked States of the Caspian region, to share its natural resources between the States concerned as well as to ensure their proper management.

Il était inéluctable que le démembrement de l'URSS, suivi par la création de trois nouveaux États sur le pourtour de la mer Caspienne, à savoir l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan, affectât profondément le statut juridique de la mer Caspienne déterminé par le traité d'amitié du 26 février 1921 liant la Perse et la République socialiste fédérative des soviets de Russie¹ ainsi que par la convention de commerce et de navigation conclue par l'Iran et l'URSS le 25 mars 1940². Conformément à ce statut, les navires battant pavillon des États littoraux, sans distinction aucune entre les navires de commerce et de guerre, pouvaient circuler librement sur toute l'étendue de cet espace, tandis que l'exploitation des ressources minérales de son sous-sol n'était soumise à aucune réglementation, caractéristiques qui permirent à l'URSS d'y exercer, compte tenu de sa supériorité dans ces deux domaines, un contrôle *de facto* aux dépens de l'Iran.

À la suite de la dislocation de l'URSS, les cinq États littoraux créèrent, dès le 17 février 1992, un cadre de négociations qui s'avéra mort-né en raison de l'unilatéralisme de certains d'entre eux. Successivement, le 3 décembre 1993, le Kazakhstan, suivi le 20 septembre 1994 par l'Azerbaïdjan, concluaient des accords

(*) Professeur à l'Université de Téhéran, membre de l'Institut de droit international. Les idées exprimées ici sont celles de l'auteur.

1. *Recueil des traités de la SDN*, vol. IX, 1922, pp. 400-412.

2. *British and Foreign State Papers 1940-1942*, vol. 144, London, 1952, pp. 419-435.

avec des consortiums occidentaux pour la prospection et l'exploitation de gisements offshore dans les eaux faisant face à leurs côtes³. Le 5 octobre 1994, la Fédération de Russie réagissait en les dénonçant tout en se réservant « le droit de prendre toutes mesures nécessaires au moment qu'elle jugera bon pour rétablir l'ordre juridique perturbé »⁴.

Le 15 mai 1995, les ministres des Affaires étrangères des États littoraux décidèrent de reprendre les négociations et d'en confier la responsabilité aux directeurs des départements juridiques de leurs ministères respectifs. Le 29 juin 1995, ils parviendront à s'accorder sur la nécessité d'élaborer un nouveau statut pour la mer Caspienne, et cela par consensus, dénonçant ainsi l'unilatéralisme qui avait suivi la dislocation de l'URSS. Estimant futile la poursuite des négociations à ce niveau, la Fédération de Russie prit l'initiative d'engager une série de négociations bilatérales qui, le 12 novembre 1996, aboutirent au Communiqué commun des ministres des Affaires étrangères des cinq États littoraux par lequel ils déclaraient que l'élaboration d'une convention sur le statut juridique de la Caspienne était une tâche prioritaire et urgente qu'ils confieraient à un groupe de travail *ad hoc* où ils seraient représentés par leurs vice-ministres des Affaires étrangères⁵. Ce groupe se réunira à 53 reprises, outre un certain nombre de réunions des ministres des Affaires étrangères et des chefs d'État de la Caspienne.

Une question préalable et controversée se posera d'emblée : est-ce que le droit international de la mer s'applique à cet espace ? Bien que qualifiée de mer, sans doute en raison de sa grande superficie⁶, une telle dénomination ne correspond pas à la réalité. Entourée entièrement de terre ferme, on peut tout au plus la qualifier de mer intérieure, catégorie à laquelle le droit international de la mer ne s'applique pas⁷. Le Kazakhstan fut le seul État à se prononcer expressément en faveur de l'application de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁸. À l'opposé, la Fédération de Russie insistait sur le fait que la Caspienne, dans la mesure où elle n'est reliée à aucun océan par quelque détroit ou bras de mer, ne pouvait relever de cet instrument⁹ et devait être soumise à un régime *sui generis* à l'instar des lacs. Se fondant sur les traités conclus avant le démembrement de l'URSS, l'Iran a longtemps soutenu la thèse du condominium¹⁰. Thèse qui ne saurait être admise, ainsi que cela a été relevé dans la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du lac Lanoux, que si l'on est « en présence d'une démonstration certaine » que les États concernés ont exercé conjointement les compétences étatiques sur l'espace en question¹¹. La référence à la Caspienne en tant que « mer irano-soviétique » dans les lettres échangées le 25 mars 1940 entre les parties au traité de 1940 et annexées à cet instrument ne suffit pas elle seule à étayer la thèse de l'indivision, une telle expression visant plutôt à exclure les États tiers de cet espace. La preuve en est que l'URSS a entrepris par la suite l'exploitation unilatérale des ressources

3. R. YAKEMTCHOUK, *Les hydrocarbures de la Caspienne*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 39-56.

4. Position de la Fédération de Russie concernant le statut juridique de la mer Caspienne, Doc. N.U. A/49/475, 5 octobre 1994.

5. D. MOMTAZ, *Quel régime pour la mer Caspienne ?*, Paris, Pedone, Collection Espaces et Ressources maritimes, 1996, n° 10, pp. 83-84.

6. Les estimations varient entre 370 000 et 425 000 km². Cette grande imprécision est due à l'incertitude de ses rivages qui se déplacent au gré des fluctuations du niveau de ses eaux, surtout dans sa partie septentrionale. Voir O.K. LEONT'YEV, « Problems of the Level of the Caspian and the Stability of its Shorelines », *Soviet Geography*, juin 1988, vol. XXIX, pp. 608-624.

7. *Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, vol. II, p. 277.

8. Doc. N.U. A/52/424, 3 octobre 1997.

9. Doc. N.U. A/49/475, *précit.*

10. Doc. N.U. A/52/324, 8 septembre 1997.

11. *Affaire du lac Lanoux*, sentence du 16 novembre 1957, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, pp. 307 et s. Voir D. ALLONSIUS, *Le régime juridique de la Caspienne. Problèmes actuels de droit international public*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 75-76.

minérales du sous-sol de la Caspienne face à ses côtes sans que cette initiative ait été dénoncée par l'Iran.

En définitive, aucune des deux thèses n'a prévalu¹². L'article 1 de la convention sur le statut juridique de la Caspienne signée le 12 août 2018 à Aktau par les chefs d'État des cinq États riverains qualifie la mer Caspienne de « masse d'eau » (« *body of water* »)¹³. Si certains des principes devant guider les activités menées dans la Caspienne, énumérés par la longue liste de l'article 3 de la convention, s'inspirent du droit international de la mer, la plupart d'entre eux optent pour des solutions novatrices, et ce en vue de tempérer dans la mesure du possible les préoccupations sécuritaires des États littoraux (I) et favoriser leur développement économique (II).

I. – TEMPÉRER LES PRÉOCCUPATIONS SÉCURITAIRES DES ÉTATS LITTORAUX

Les préoccupations sécuritaires que les États littoraux se sont efforcés de tempérer dans le cadre de la convention remontaient au XVIII^e siècle, période où la Caspienne cessa d'être dans sa totalité dans l'orbite de l'Empire perse, les menaces potentielles pouvant dès lors provenir tant des États littoraux que de l'extérieur de la région. Ces dernières ont été amplifiées à la suite de la dislocation de l'URSS et des velléités de certaines puissances, décidées de mettre à profit le vide apparu dans la région.

A. Contre les menaces provenant des États littoraux

La poussée de l'Empire russe vers le sud, entreprise par Pierre le Grand, aboutit à l'ouverture d'une fenêtre sur la Caspienne que ses successeurs ont mise à profit pour assurer leur présence navale dans cette mer. La défaite de la Perse au terme des deux conflits armés qui l'opposèrent à la Russie au début du XIX^e siècle a été grandement facilitée par l'acheminement de renforts par cette mer. Ce précédent explique que les deux traités de paix que la Russie victorieuse imposa à la Perse privaient cette dernière du droit de disposer de navires de guerre¹⁴.

L'effondrement du régime impérial en Russie et la volonté des bolchéviques de normaliser leurs relations avec les États voisins sont à l'origine de la signature du traité d'amitié du 26 février 1921 entre la République fédérative des soviets de Russie et la Perse. Conformément à l'article 1 de cet instrument, la Russie affirme formellement qu'elle « renonce définitivement à la politique tyrannique poursuivie par les gouvernements colonisateurs de Russie, renversés par la volonté des ouvriers et des paysans de ce pays ». Elle « déclare nul et non avenue l'ensemble des traités et conventions conclus avec la Perse par le gouvernement tsariste, traités et conventions qui opprimaient les droits du peuple persan ». C'est ainsi

12. B.H. DUBNER, « The Caspian : It is a Lake, a Sea or an Ocean and Does it Matter ? The Danger of Utilizing Unilateral Approaches to Resolving Regional/International Issues », *Dickinson Journal of International Law*, 2000, vol. 18, n° 2, pp. 252-291 ; B. OXMAN, « Caspian Sea or Lake : What Difference Does it Make ? », *Caspian Crossroad*, 1996, n° 2, pp. 1-12.

13. Pour le texte anglais authentique de la convention d'Aktau, voir le site officiel de la présidence de la Fédération de Russie : en.kremlin.ru.aktauconvention2018.

14. Voir article 5 du traité de paix et d'amitié perpétuelle entre l'Empire russe et l'Empire perse du 24 octobre 1813, signé à Gulestan (texte du traité in G.F. DE MARTENS, *Recueil*, Gottingue, Librairie De Dietrich, Tome IV (1808-1919), pp. 89-95). Voir également article 8 du traité de paix et d'amitié entre Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies et Sa Majesté le Chah de Perse, signé à Turkmentchai le 10 février 1828 (texte du traité in *British and Foreign State Papers (1827-1829)*, Londres, 1829, pp. 669-675).

que l'article 11 de cet instrument abroge l'interdiction faite à la Perse de disposer d'une flotte de guerre dans la Caspienne.

En réalité, cette concession ne portera nullement atteinte à la mainmise de la Russie sur la Caspienne, dont le monopole naval allait se perpétuer. En effet, la libre circulation de la flotte russe sur toute l'étendue de la Caspienne, sans aucune limitation, sera garantie par le traité d'amitié précité alors que la Perse était alors incapable de se doter d'une véritable flotte de guerre comme cet instrument l'autorisait.

Le partage de la flotte soviétique à la suite de l'effondrement de l'URSS entre les nouveaux États de la Caspienne ne semble pas avoir changé la donne. Bien que ne soit pas connue la part revenant, conformément à l'accord du 15 avril 1992, à chacune des anciennes Républiques de l'Union, tout laisse à penser que la Fédération de Russie se soit octroyé la part du lion. Raison pour laquelle les autres parties, lors des négociations, se sont prononcées en faveur de la démilitarisation de la Caspienne, idée à laquelle la Fédération de Russie s'est fermement opposée. À défaut de pouvoir imposer leur volonté, les autres parties prenantes n'ont eu d'autre issue que de se doter à leur tour d'une flotte de guerre¹⁵. Ainsi, grâce à l'aide que les États-Unis leur ont prodiguée, les trois nouveaux États de la Caspienne ont réussi à renforcer leurs capacités navales, alors que l'Iran, qui vient d'annoncer sa volonté de se doter d'une flotte de sous-marins, devait compter sur ses propres moyens.

Le déséquilibre, de toute évidence au profit de la Fédération de Russie, qu'engendra très certainement cette course aux armements explique les efforts que les autres parties prenantes ont déployés tout au long des négociations dans le but de contrecarrer les risques sécuritaires pouvant en résulter. Plusieurs dispositions de la convention d'Aktau s'efforcent de tempérer ces préoccupations. Mis à part les principes, sur lesquels nous reviendrons, qui s'inspirent directement de la Charte des Nations Unies et qui visent les menaces provenant aussi bien des États extérieurs à la Caspienne que des États côtiers, l'obligation de limiter la course aux armements conventionnels dans la Caspienne répond exclusivement aux préoccupations sécuritaires de ces derniers États. À cette fin, le paragraphe 4 de l'article 3 de la convention prévoit que les États parties seront tenus d'assurer l'équilibre stable de leur armement dans la mer Caspienne et les oblige à développer leurs capacités militaires d'une manière « raisonnable » et « suffisante », compte tenu de l'intérêt de toutes les Parties et sans préjudice de leur sécurité. Ce principe vise incontestablement la Fédération de Russie, seule à disposer des moyens d'accroître démesurément son armement classique aux dépens des autres États parties. Selon la convention, cet équilibre viserait à assurer la transparence et renforcer la confiance entre les parties ainsi que la sécurité et la stabilité de la région. Il va sans dire que ce principe, pour ne pas rester lettre morte, devrait être précisé, ainsi que la convention le prévoit, par un accord entre toutes les Parties.

Autre nouveauté de la convention : l'article 7, qui crée pour la première fois dans la Caspienne une mer territoriale large de 15 milles marins mesurée à partir des lignes de base. Cet espace est assimilé au territoire de l'État côtier puisque, conformément au paragraphe 2 de cette disposition, sa limite externe marque la frontière extérieure de l'État côtier. Ainsi, la mer territoriale, à l'instar des eaux intérieures, sera soumise à la souveraineté pleine et entière de l'État côtier, assurant le rôle de bouclier que les rédacteurs de cet instrument lui ont assigné.

15. H. COUTEAU BEGARIE, « La curieuse démilitarisation de la Caspienne », in Institut d'histoire de la défense, Centre d'analyse politique comparée, *Aspects du désarmement naval*, Paris, Economica, 1994, pp. 85-89, et E. BIDOIS, *Le redressement de la marine russe au cœur des enjeux géopolitiques du XXI^e siècle*, sous la direction du « Pôle Études » CESM marine nationale, septembre 2008.

Ainsi, contrairement à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le passage des navires de guerre, des sous-marins et des autres submersibles à travers la mer territoriale battant pavillon d'un État autre qu'un État côtier ne relève pas du droit de passage inoffensif. Le paragraphe 3 de l'article 1 de cette disposition soumet leur passage aux conditions fixées par les accords entre l'État du pavillon et l'État côtier ou, à défaut, conformément à la législation nationale de ce dernier. En vertu du paragraphe 3 de l'article 11, le passage des navires tant de guerre que de commerce doit être continu et rapide et ne pas être préjudiciable à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier. Conditions qu'on retrouve au paragraphe 1 de l'article 19 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatif à la signification de l'expression « passage inoffensif ». Le paragraphe 6 de l'article 11 de la convention d'Aktau énumère les activités menées par ces navires, lors de leur passage à travers la mer territoriale, qui ne répondent assurément pas à ces exigences, ceci en reprenant mot pour mot la liste incluse dans le paragraphe 2 de l'article 19 de la convention sur le droit de la mer.

On est en droit de mettre en doute l'utilité des règles énoncées au paragraphe 2 de l'article 11 de la convention d'Aktau applicables à l'entrée des navires de guerre dans les eaux relevant de la souveraineté de l'État côtier lorsque ces derniers se trouvent en détresse ou force majeure ou encore au cas où ils voudraient porter secours à des personnes, navires ou aéronefs s'y trouvant. Dans le cas de la mer territoriale, le capitaine du navire de guerre est tenu de notifier son entrée à l'État côtier et suivre la route déterminée d'un commun accord. Au cas où ces opérations nécessiteraient l'entrée du navire de guerre dans les eaux intérieures, les conditions à respecter seront déterminées par voie d'accord entre les Parties concernées. Seules des préoccupations sécuritaires pourraient justifier cette différence de traitement selon le lieu où les opérations doivent être menées. Quoi qu'il en soit, cette réglementation s'accommode mal, dans les deux cas, aux situations d'urgence en ce sens que son respect risquerait de retarder indûment les opérations de sauvetage.

D'autres dispositions relatives au passage des navires de guerre semblent *a priori* mettre en cause la libre volonté de l'État côtier de déterminer les conditions auxquelles leur passage est soumis. Ainsi en va-t-il du paragraphe 3 de l'article 11 de la convention qui, mentionnant tour à tour les navires de guerre et les sous-marins d'un État partie, précise qu'ils ne peuvent pas, sauf autorisation expresse, se rendre dans les eaux intérieures d'un autre État Partie ou faire escale dans une rade ou installation portuaire situées dans sa mer territoriale. On pourrait en dire autant de la règle figurant au paragraphe 5 de cette disposition qui contraint ces bâtiments à naviguer en surface à travers la mer territoriale d'un autre État partie et à arborer leur pavillon. En réalité, ces dispositions constitueraient plutôt des garanties contre d'éventuelles pressions émanant d'une Partie en vue d'obtenir des avantages de l'État côtier.

En l'absence de tracé des lignes de base par les États littoraux, le champ d'application de l'ensemble de ces dispositions dans l'espace Caspienne reste indéterminé. Ce flou résulte des divergences qui ont surgi lors des négociations sur la méthode à suivre pour le tracé des lignes de base droites. Pour contourner cette difficulté qui faisait obstacle à la signature de la convention, son article 1 prévoit que la méthodologie du tracé des lignes de base droites sera déterminée par un accord séparé entre les parties. Cette disposition offre aux protagonistes des garanties auxquelles ils se référeront inmanquablement lors des négociations à venir. Ainsi est-il prévu que, dans le cas d'une côte profondément échancrée et découpée ou s'il existe un chapelet d'îles longeant la côte à proximité immédiate de celle-ci, l'État concerné pourra recourir à la méthode des lignes de base droites. De surcroît, si la configuration de sa côte met un État dans une situation

nettement désavantageuse dans la détermination de ses eaux intérieures, elle sera prise en compte dans l'élaboration de la méthodologie en vue de parvenir à un consensus entre les parties. À cette fin, l'État concerné pourrait être autorisé à recourir à des lignes de base droites d'une longueur dépassant celle des autres États pour relier, comme la disposition précitée de la convention le prévoit, des points appropriés ou pertinents situés sur sa côte. Ce critère de pertinence, qui ne figure d'ailleurs pas dans l'article 7 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatif aux lignes de base droites mais qui a servi de modèle, devrait assurer à l'État désavantagé une plus grande liberté d'action dans le tracé de ces lignes.

Après avoir signé la convention d'Aktau, l'Iran s'est empressé de déclarer que cette disposition tenait compte de la configuration de sa côte, qui le place effectivement, pour ce qui est du tracé de sa ligne de base, dans une situation nettement désavantageuse par rapport aux autres États et qu'elle n'avait d'utilité que pour la délimitation de la surface de la Caspienne. Aucun État caspien n'a objecté à cette déclaration. Le communiqué final des chefs d'État précise qu'en vue d'assurer l'application effective de la convention, priorité devrait être donnée à la préparation de la méthodologie du tracé des lignes de base droites dans la Caspienne. Les négociations sur ce point ont d'ores-et-déjà débuté mais elles pourraient s'avérer longues et difficiles¹⁶.

B. Contre les menaces provenant des États tiers

Dans le passé, le monopole des États côtiers à faire naviguer leur flotte de guerre dans cet espace, que le paragraphe 6 de l'article 3 réitère, a pu être préservé. La seule exception aura été, vers la fin du premier conflit mondial, la présence de la petite flotte de guerre du corps expéditionnaire britannique dans la Caspienne chargé, tout en occupant les champs de pétrole russes, de s'opposer à l'avancée des troupes ottomanes. Par la suite, la sensibilité de la Russie bolchévique à cette présence fut telle que, dans une note remise à la Perse, elle conditionnera la présence de son pavillon au retrait de cette flottille¹⁷.

Plus tard, ce sera la présence dans le sud de la Caspienne des forces armées russes fidèles à l'ancien régime des tsars qui inquiétera la Russie. Des dispositions seront ainsi prévues dans le traité de 1921 en vue de contre les menaces qu'elle pouvait présenter. Conformément aux chapitres 5 et 6 de cet instrument, les parties s'engagent à s'opposer à la formation et au séjour sur leur territoire d'organisations ayant pour dessein d'entreprendre des actes hostiles contre l'une d'entre elles. Elles conviennent par ailleurs que, si une tierce partie menaçait les frontières de la Russie sans que la Perse puisse conjurer la menace, la Russie se réserve le droit de faire intervenir ses forces armées. En réponse à une demande de clarification de la Perse concernant la portée de ces chapitres, la Russie les interprète d'une manière restrictive et précise que le droit d'intervention susdit porte sur « les cas où il a été fait des préparatifs pour entreprendre une lutte armée efficace contre la Russie ou les Républiques soviétiques ou ses alliés »¹⁸. Fin 1979, le Conseil de la Révolution islamique de l'Iran, invoquant le changement fondamental de circonstances ainsi

16. Des négociations ont eu lieu les 19 et 20 février 2019 à Bakou et se poursuivront les 16 et 17 avril 2019 à Astaneh.

17. Note du 26 juin 1919. Sur les péripéties de cette période, voir Bülent GÖKAY, « The Battle for Baku (May-September 1918). A Peculiar Episode in the History of the Caucasus », *Middle East Studies*, janvier 1998 vol. 34, n° 1.

18. *Recueil des traités de la SDN*, vol. IX ; explication donnée le 12 décembre 1921 par l'ambassadeur de Russie à Téhéran, Annexe II, p. 412.

que la Charte des Nations Unies, dénoncera ces chapitres¹⁹. Le silence de l'URSS équivaut à une acceptation tacite de la thèse de l'Iran par cette dernière.

Ce précédent justifie pleinement l'inclusion dans l'article 3, § 1 de la convention d'Aktau de principes tels que le respect de la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance et l'égalité souveraine des parties ainsi que l'interdiction de menace de recourir à la force et du recours à la force par les États caspiens. Ce dernier principe ne porte évidemment pas atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un État fait l'objet d'une agression armée dans les conditions fixées par l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

La question se pose de savoir si, dans ce cas, un État littoral de la Caspienne victime d'un acte d'agression armée lancé par la flotte d'un autre État côtier peut être soutenu dans l'exercice de son droit de légitime défense par un État autre qu'un État partie à la convention d'Aktau. *A priori*, la réponse serait négative puisque le principe inclus dans l'article 3, § 6 de cet instrument interdit la présence dans la mer Caspienne de forces armées n'appartenant pas à un État partie et que son article 16 affirme que la coopération avec un État non partie doit être conforme à ces dispositions. De sérieux doutes peuvent néanmoins être exprimés à la lecture de l'article 20 de cette même convention qui précise qu'elle n'affecte pas les droits et obligations des États parties résultant des autres instruments auxquels ils sont parties. Il en va ainsi des droits et obligations résultant de la Charte des Nations Unies qui autorise les États parties à exercer le droit de légitime défense, individuellement ou collectivement, et dont l'article 103 précise qu'en cas de conflit entre les obligations des États parties en vertu d'un accord international et celles résultant de la Charte, ces dernières prévaudront.

II. – FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES ÉTATS LITTORAUX

Conformément à l'article 10 de la convention d'Aktau, les navires de commerce arborant le pavillon des États littoraux de la Caspienne jouiront, dans l'espace marin commun, de la liberté de navigation. La convention reprend les dispositions pertinentes de la convention de 1940 sur la liberté de commerce et de navigation conclue entre l'URSS et l'Iran. Cette liberté s'étend, conformément à l'article 11, aux mers territoriales des États parties et comprend la liberté de les traverser sans entrer dans les eaux intérieures ni faire escale dans une rade ou une installation portuaire située en dehors des eaux intérieures ou de se rendre dans les eaux intérieures ou les quitter ou faire escale dans une rade ou installation portuaire ou la quitter. La convention ne fait donc que reprendre textuellement la formule du paragraphe 1 de l'article 18 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Contrairement à la convention de 1940, la convention d'Aktau ne prévoit pas l'égalité de traitement du pavillon, les autorités portuaires n'étant pas tenues d'appliquer ce principe lors de l'arrivée ou du départ ainsi que pendant le séjour des navires battant pavillon d'un autre État côtier.

L'enclavement des nouveaux États de la Caspienne ainsi que les controverses sur le partage des ressources naturelles des États littoraux ont constitué des obstacles au développement harmonieux de leur économie. La convention s'efforce d'y remédier en assurant le droit d'accès de tous les États littoraux de la Caspienne

19. Doc. N.U. NV/80/65, 22 août 1980, en annexe de la note du 11 novembre 1979 du ministère des Affaires étrangères de l'Iran. Voir W. Michael REISMAN, « Termination of the USSR's Treaty Right of Intervention in Iran », *AJIL*, 1980, vol. 74, pp. 143 et 153.

aux autres mers et depuis celle-ci ainsi que le partage et la gestion des ressources naturelles qu'elle renferme.

A. *Le droit d'accès à la mer et depuis la mer*

L'article 3, § 10 de la convention reconnaît le droit d'accès à tous les États parties, ceci conformément aux principes et normes généralement reconnus du droit international ainsi qu'aux accords conclus entre ces derniers. Il y est tenu compte des intérêts légitimes des États de transit en vue de promouvoir le commerce international et le développement économique. Le droit d'accès peut s'exercer par les moyens de transport définis par le droit international auxquels la convention se réfère.

Conformément au paragraphe 1, d) de l'article 124 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, lequel énumère les moyens de transport utilisés à cette fin et reflète les règles coutumières bien établies, ces moyens comportent le matériel ferroviaire roulant, les navires servant à la navigation maritime, lacustre ou fluviale, et les véhicules routiers. Les États concernés peuvent convenir d'inclure dans les moyens de transport les pipelines et les gazoducs ainsi que d'autres moyens de transport. La référence du paragraphe 4 de l'article 10 de la convention, qui accorde aux États parties le droit de libre accès pour tous leurs moyens de transport, confirme cette possibilité. Lors des travaux préparatoires de la convention, les questions relatives aux conditions de pose de pipelines et gazoducs sur le fond de cet espace ainsi qu'à la navigation à travers les canaux creusés sur le territoire de la Fédération de Russie ont retenu la plus grande attention.

Accès par les oléoducs et gazoducs. – La pose de pipelines et gazoducs transcaspiens pour acheminer la production de pétrole et plus particulièrement de gaz provenant des États enclavés situés à l'est de la Caspienne vers les marchés de l'Europe occidentale a suscité de nombreuses controverses, issues de questions tant environnementales que politiques²⁰. L'article 14 de la convention autorise les États parties à poser des pipelines sur le lit de la Caspienne. Bien que cet article ne se réfère pas expressément aux gazoducs, les travaux préparatoires indiquent qu'ils sont couverts par cette disposition. Leur pose est soumise à certaines conditions, dont la plus importante est le respect des normes environnementales prévues par la convention-cadre de Téhéran sur la protection de l'environnement marin de la Caspienne du 4 novembre 2003, désormais en vigueur²¹ ainsi que ses Protocoles additionnels. Il s'agit plus particulièrement du Protocole sur l'évaluation de l'impact environnemental, signé le 20 juillet 2018. Conformément à cet instrument, les États, avant d'entreprendre la mise en œuvre de leur projet, doivent s'assurer que ses conséquences sur la santé humaine, la faune et la flore sont conformes aux standards déterminés par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, qui a par ailleurs activement participé à l'élaboration de ce Protocole. Une solution a ainsi été trouvée à l'impasse dans laquelle se trouvaient les négociations en raison de l'opposition de l'Iran et de la Fédération de Russie²².

Par-delà leurs préoccupations environnementales, ces deux États craignaient en effet que le transfert du pétrole et du gaz via la Caspienne ne leur fasse perdre

20. B. JANUSZ-PAWLETTA, *The Legal Status of the Caspian Sea. Current Challenges and Prospects for Future Development*, Heidelberg, Springer, 2015, pp. 97-103.

21. D. MOMTAZ, « La Convention-cadre de Téhéran sur la protection de l'environnement marin de la mer Caspienne », cet *Annuaire*, 2005, pp. 401-410.

22. Déclaration commune du 5 février 1998 des ministres des Affaires étrangères de l'Iran et de la Fédération de Russie.

les avantages liés au transit de ces produits à travers leur territoire. Il semble qu'ils aient fini par lever leur veto en contrepartie de certaines concessions obtenues sur les questions sécuritaires. Ce dénouement permettra au Turkménistan, gros producteur de gaz naturel, d'écouler une partie de sa production par le gazoduc qu'il projette de construire, en association avec l'Azerbaïdjan, à travers la Caspienne vers l'Europe. Ceci explique sans doute qu'il soit le premier État littoral à avoir ratifié, dès le 3 décembre 2018, la convention d'Aktau, suivi par le Kazakhstan le 31 janvier et l'Azerbaïdjan le 23 février 2019. On s'est ainsi félicité, du côté européen, de la signature de cet instrument qui permettra de trouver une alternative à la dépendance envers le gaz importé de la Fédération de Russie²³.

Accès par les canaux. – Les réticences de la Fédération de Russie à permettre aux États littoraux de la Caspienne d'utiliser les canaux Volga-Baltique, et plus particulièrement Don-Volga, creusés sur son territoire et reliant la Caspienne à la mer d'Azov, ont disparu. Au cours des dernières années, plusieurs navires de faible tonnage battant pavillon de l'Iran, de l'Azerbaïdjan et du Kazakhstan les ont empruntés. Le 26 avril 2007, la Fédération de Russie, par la voix du président Poutine, proposait même devant la Douma d'établir un consortium, avec la participation des capitaux des États littoraux de la Caspienne, pour doubler le canal Don-Volga dans l'espoir d'accroître les revenus engendrés par le transit.

Conformément au paragraphe 4 de l'article 10 de la convention, les conditions et modalités de l'exercice de la liberté de transit seront déterminées par voie d'accord entre les parties concernées et, à défaut, par la législation de l'État de transit. Dans l'exercice de leur pleine souveraineté sur leur territoire, les États de transit sont autorisés à prendre toutes mesures nécessaires pour s'assurer que les droits et facilités stipulés dans la convention au profit des États sans littoral ne portent aucune atteinte à leurs intérêts légitimes.

B. La répartition et la gestion des ressources naturelles

Ressources biologiques. – Le régime prévu par la convention pour la répartition et la gestion des ressources biologiques diffère de celui élaboré pour les ressources minérales. Pour ce qui est des ressources biologiques, l'État côtier exerce des droits exclusifs de pêche sur ses eaux intérieures, sa mer territoriale et sa zone de pêche d'une largeur de 10 milles adjacente à la mer territoriale, alors que l'espace marin commun relève du régime de la liberté. En revanche, le sol et le sous-sol de la Caspienne, qui n'avaient jusque-là fait l'objet d'aucune réglementation internationale, seront répartis entre les États côtiers qui exercent sur leurs ressources des droits souverains.

Dans le passé, le régime de la liberté de pêche permit à l'URSS de se réserver une grande partie des prises de la Caspienne, la Perse ayant même reconnu, par l'article 14 du traité de 1921, « l'importance du service des pêcheries de la Caspienne pour l'alimentation de la Russie ». Elle promettait, en vue de garantir cette primauté, de conclure avec les services de pêcheries soviétiques un arrangement « portant des clauses appropriées ». C'est ainsi que le 1^{er} octobre 1927 ces deux États créaient une société mixte qui sera sous le contrôle effectif de l'URSS. La conclusion du traité de 1940, dont le paragraphe 4 de l'article 12 réservait la pêche aux nationaux de l'État côtier dans une zone large de 10 milles calculée à partir des côtes, limita l'activité de cette société aux espaces situés au-delà, où elle continuera à exercer un quasi-monopole. C'est la raison pour laquelle l'Iran, à

23. Déclaration de la chancelière de la RFA Madame MERKEL, *Financial Times*, 22 août 2018.

l'expiration, en 1953, de la durée de l'arrangement, refusera son renouvellement. Les faibles moyens dont cet État disposait en matière de pêcheries firent que cette situation perdura jusqu'à la dislocation de l'URSS, laquelle allait favoriser la pêche illicite et la chute vertigineuse des prises des espèces de qualité, dont l'esturgeon. La convention d'Aktau s'efforce de remédier à cette situation.

Selon le paragraphe 3 de l'article 9 de cet instrument, les États parties sont tenus de déterminer conjointement le volume admissible des captures dans l'espace marin commun, à répartir entre les États côtiers selon des critères qui seront établis dans le cadre d'un accord à conclure entre ces derniers. Au cas où l'une des Parties se trouve dans l'incapacité d'exploiter la totalité de la part qui lui aura été allouée, elle pourra autoriser par voie d'accord une autre Partie à exploiter le reliquat. Le paragraphe 4 de cette disposition de la convention ne crée aucune obligation à la charge de l'État côtier qui se trouve dans cette incapacité, et ce contrairement à l'article 62 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer qui sert de modèle à la rédaction de cette disposition. Il convient de noter que la disposition précitée précise que l'État côtier se fixe pour objectif de favoriser une exploitation optimale des ressources biologiques de la zone économique exclusive, finalité qui ne semble malheureusement pas avoir préoccupé les rédacteurs de la convention d'Aktau.

Les dispositions de la convention d'Aktau relatives à l'exploitation des ressources biologiques de l'espace marin commun ne font aucune distinction entre les espèces existantes dans la Caspienne. Pourtant, certaines d'entre elles, telles que le saumon et l'esturgeon, espèces anadromes, mériteraient, en raison de leur grande valeur économique et leurs lieux de frai, d'être soumises à un régime particulier de protection et d'exploitation. Les États côtiers de la Caspienne en sont tout à fait conscients. Dans le passé, ils se sont efforcés de s'inspirer de l'article 66 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatif aux stocks de poissons anadromes en vue d'accorder un droit de regard sur les modalités et conditions de leur capture aux États dans les cours d'eau desquels ces espèces se reproduisent. Pour ce qui est de l'esturgeon, espèce protégée depuis 1998 par la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extermination, un accord a été conclu en juin 2001 dans ce cadre par les États littoraux de la Caspienne, à l'exception toutefois du Turkménistan. Ils se sont mis d'accord sur un système de gestion scientifique pour la conservation à long terme et l'utilisation durable de cette espèce²⁴. Question qui sera sans doute réexaminée dans le cadre de l'accord qui devra être conclu conformément au paragraphe 5 de cette disposition, et ce en vue de déterminer les conditions de la préservation et de la gestion de ces ressources.

En marge du sommet de Bakou de 2010, les chefs d'État des États de la Caspienne ont décidé d'un moratoire de la pêche commerciale de cette espèce, depuis renouvelé régulièrement chaque année. Les négociations entre ces États en vue d'élaborer un instrument sur la lutte contre la pêche illicite se poursuivent.

Ressources minérales. – Conformément au paragraphe 1 de l'article 8 de la convention d'Aktau, le fond de la Caspienne et son sous-sol sont divisés en « secteurs » sur lesquels les États littoraux exercent des droits souverains en vue de l'exploration et de l'exploitation de leurs ressources²⁵. Selon cette disposition, ils sont délimités entre les États dont les côtes sont adjacentes ou se font face en

24. Voir *Le monde de la CITES*, Bulletin officiel des Parties, n° 8 décembre 2001, consacré aux esturgeons.

25. Le sous-sol de la Caspienne recèle de vastes réserves d'hydrocarbures, estimées en 2012 par l'Agence internationale de l'énergie à 48 milliards de barils de pétrole et 8 000 milliards de mètres cubes

tenant dûment compte des principes et normes généralement reconnus du droit international. En l'absence de toute règle coutumière obligeant les États dans le domaine de la délimitation lacustre²⁶, leur identification devrait nécessairement se fonder sur la pratique existante en matière de démarcation du plateau continental. Si tous les États littoraux s'accordent pour admettre que toute délimitation doit être effectuée par voie d'accord afin d'aboutir à une solution équitable, ce que l'article 83 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer relève, il n'existe en revanche pas de consensus sur les règles qui devraient s'appliquer pour y parvenir. Raison pour laquelle cette même disposition se contente de renvoyer au droit international tel que visé à l'article 38 du Statut de la CIJ. En définitive, l'identification des principes et normes généralement reconnus du droit international devrait se fonder sur la pratique suivie en la matière par les États ainsi que sur la jurisprudence internationale telle que dégagée plus particulièrement par la CIJ au cours des dernières décennies. Pour parvenir à une délimitation équitable, on s'accorde sur la nécessité d'appliquer une méthode qui puisse établir un rapport raisonnable entre l'étendue de l'espace alloué à chaque État et la longueur de ses côtes, mesurée de sorte à ce qu'un équilibre soit établi entre les côtes des parties prenantes qui sont droites et celles qui sont concaves ou convexes.

D'ores-et-déjà, la plus grande partie du fond de la Caspienne a été délimitée conformément à ces critères. À l'exception de l'Iran, tous les États côtiers de la Caspienne ont délimité leur secteur avec l'un des États ou les deux États dont les côtes sont adjacentes ou opposées aux siennes²⁷. Mais l'entreprise de délimitation s'avère beaucoup plus ardue dans la partie méridionale de la Caspienne, en raison des prétentions concurrentes de l'Azerbaïdjan, de l'Iran et du Turkménistan sur certains champs du gisement de la chaîne d'Apsharan s'étendant entre Bakou à l'ouest et Tchelekin à l'est. Les dissensions opposant l'Azerbaïdjan, l'Iran et le Turkménistan portent sur le gisement Serdar/Kapaz et Alborz/Alov entre l'Azerbaïdjan et l'Iran. De plus, la côte concave de ce dernier État le met dans une situation défavorable par rapport à ses voisins dont les côtes sont plutôt convexes. Ces difficultés pourraient être résolues dans le cadre de négociations tripartites entre les États concernés en vue d'effacer les iniquités résultant de la configuration des côtes dans cette partie de la Caspienne et de prévoir des accords de développement conjoint des champs dont l'appartenance est contestée.

L'article 60 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatif aux îles artificielles, installations et ouvrages dans la zone économique exclusive sert de modèle aux rédacteurs de la convention d'Aktau. Conformément aux paragraphes 2 et 3 de l'article 8 de la convention, les États parties, en vue d'exploiter les ressources de leur secteur, peuvent procéder à de telles constructions et établir autour d'elles des zones de sécurité. Enfin, le paragraphe 4 de cette même disposition prévoit que l'exercice des droits dont l'État dispose dans son secteur ne doit pas porter indûment atteinte aux droits que les autres États détiennent en vertu de la convention.

*

de gaz naturel. Ces chiffres sont volontairement gonflés en vue d'attirer les investisseurs étrangers et montrer l'importance stratégique de cet espace marin.

26. F. SCHRÖTER, « La délimitation dans les lacs internationaux : essai d'une typologie », cet *Annuaire*, 1994, pp. 910-929.

27. Accords Fédération de Russie/Kazakhstan du 6 juillet 1998 ; Azerbaïdjan/Kazakhstan du 29 novembre 2001 ; Azerbaïdjan/Fédération de Russie du 23 septembre 2002 ; Kazakhstan/Turkménistan du 4 décembre 2014.

La convention-cadre d'Aktau entrera en vigueur après le dépôt des instruments de ratification de tous les États caspiens. Ses dispositions remplaceront, pour l'Iran et la Fédération de Russie, successeur de l'URSS, les dispositions relatives à l'espace Caspienne incluses dans les traités de 1921 et 1940²⁸.

Conformément à l'article 21 de cette convention, les parties à un différend portant sur l'interprétation et l'application d'une de ses dispositions seront tenues de le régler par voie de consultations et de négociations. Disposition fidèle à la pratique suivie dans le passé par les États socialistes hostiles à toute référence aux autres moyens de règlement des différends énumérés par l'article 33 de la Charte des Nations Unies²⁹.

La convention ne met malheureusement pas en place un cadre institutionnel permanent pour le suivi de l'application effective de ses dispositions et de la coopération dans la Caspienne. Un tel organe aurait été compétent pour superviser la mise en œuvre de l'ensemble des instruments réglementant les diverses activités des États Parties dans l'espace Caspienne³⁰. L'article 19 de cette convention confie cette tâche à un mécanisme composé de responsables de haut niveau se réunissant au moins une fois par an sous les auspices des ministres des Affaires étrangères des États parties par rotation sur leur territoire. Rôle que le groupe chargé d'élaborer la méthodologie du tracé des lignes de base droites s'est *de facto* approprié avant même l'entrée en vigueur de la convention.

28. La Déclaration interprétative de l'Iran concernant la convention d'Aktau du 12 août 2018 rappelle les dispositions de ces deux instruments. L'Iran continue à soutenir que leurs dispositions relatives à la Caspienne continuent de s'appliquer en attendant l'entrée en vigueur de la convention d'Aktau.

29. L. CAFLISCH, « Le règlement pacifique des différends à la lumière des bouleversements intervenus en Europe centrale et en Europe de l'est », *Annuario de derecho internacional*, 1993, vol. 9, pp. 17-39.

30. À ce jour, plus de 17 instruments ont été élaborés et signés par les États caspiens, dont certains sont en vigueur. Ils portent sur des sujets aussi variés que la lutte contre le terrorisme, la lutte contre les crimes organisés, la coopération économique, la coopération entre les autorités frontalières, le transport et la prévention des accidents en mer. Un tel réseau d'accords révèle la volonté des États caspiens d'étendre leur coopération à différents domaines.