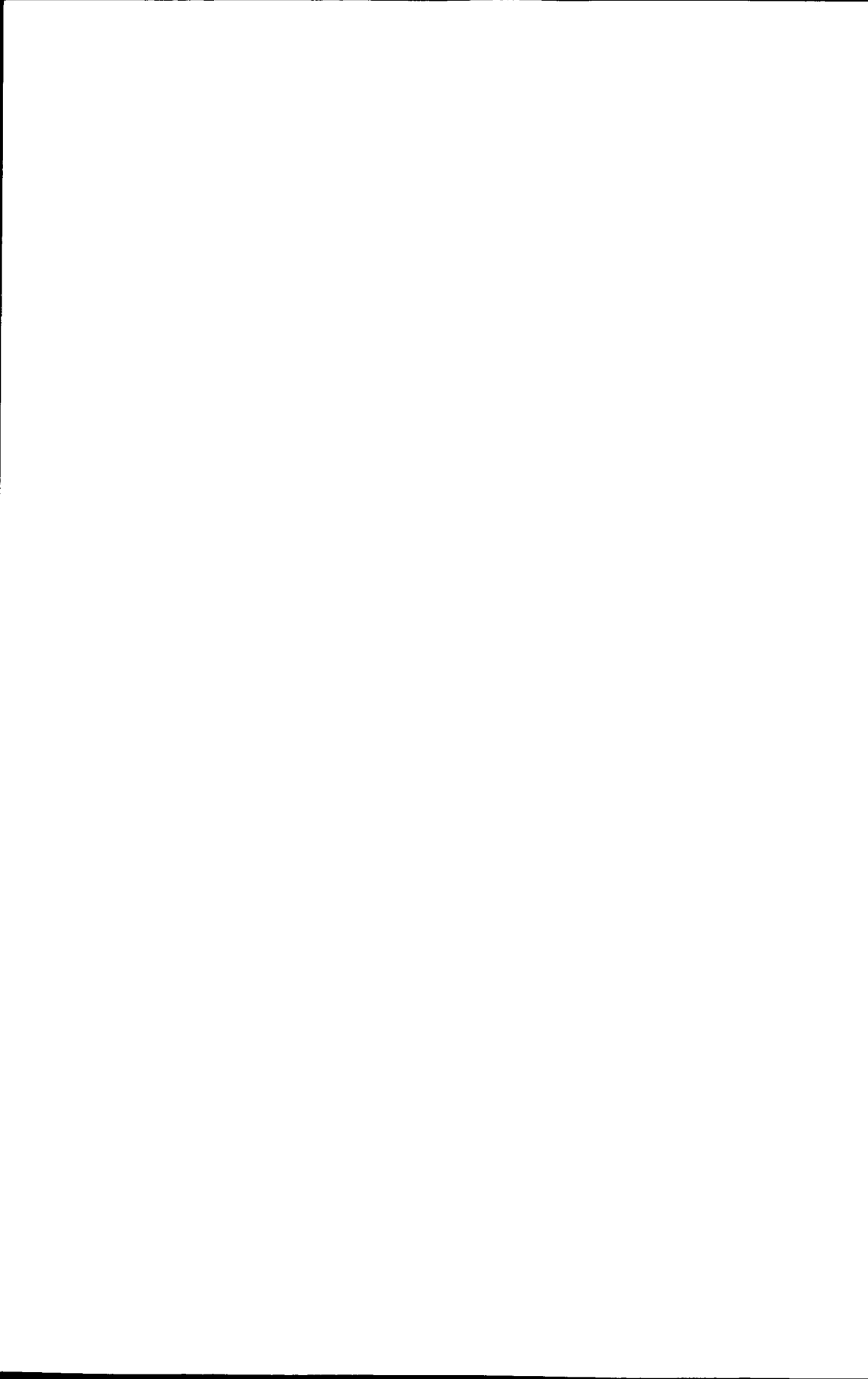


2^e PARTIE

Les États en confrontation



Au risque de simplifier, on peut dire que deux conceptions juridiques dominent les espaces océaniques : celle de la liberté, celle de l'appropriation. Elles se succèdent, alternent ou se combinent au cours de l'histoire. Elles sont illustrées par les noms des deux grands auteurs qui s'en sont fait les théoriciens : Grotius (*mare liberum*), Selden (*mare clausum*).

Longtemps dominante, la conception de la liberté des mers se caractérisait, au plan juridique, par une situation de clarté et un régime simple : une étroite frange côtière (la mer territoriale) soumise à la souveraineté de l'Etat riverain ; pour le reste, une mer ouverte à tous, non susceptible d'appropriation et sur laquelle, en vertu de la loi du pavillon, les navires étaient soumis à la seule juridiction de l'Etat dont ils arboraient le pavillon. Correspondant aux intérêts de la navigation internationale défendus par les grandes puissances maritimes, ce statut, presque totalement ignorant des frontières humaines, constituait une adéquate application aux lois naturelles du milieu physique.

Aujourd'hui, l'hésitation a remplacé la certitude, le flou, la netteté. Le monde international est partagé entre les deux attitudes, ou plutôt en souhaiterait la conciliation. On voudrait la partition, mais aussi la liberté. La liberté de mouvement, en effet, reste essentielle pour beaucoup d'Etats et, à l'avenir, le nombre de ses adeptes ne peut qu'augmenter en fonction du développement des flottes nationales. Elle l'est encore davantage pour les Etats qui ont longtemps dominé la mer. Symptomatique, à cet égard, est cette phrase de M. John Stevenson, juriste du Département d'Etat américain :

« Les puissances maritimes ont toujours eu et ont aujourd'hui un intérêt vital à assurer leur liberté de mouvement sur mer en vue de protéger à la fois leur sécurité et leur commerce international... Dans le monde imparfait où nous vivons, de nombreux Etats, dont les Etats-Unis, dépendent de la liberté de manœuvre dans les airs et sur mer pour garantir leur capacité d'exercer le droit inhérent de légitime défense individuelle et collective » (1).

(1) Cf. *International Legal Materials (ILM)*, 1971, p. 1013.

Quoi qu'il en soit, cependant, les conséquences inégalitaires du principe de liberté expliquent très largement sa remise en cause.

Dans ce domaine comme dans d'autres, des préoccupations de justice et de moralisation, qui se traduisent par la volonté de réaliser une plus grande égalité économique, pénètrent la vie juridique internationale. Les débats à la 3^e Conférence du droit de la mer en témoignent. Y est mise en évidence l'opposition entre pays industrialisés et pays en voie de développement. Y est également illustré le désir d'intégration du nouvel ordre maritime qui deviendrait un élément du nouvel ordre économique mondial (2). Une sorte de nationalisme tiers-mondiste s'épanouit, qui trouve dans la fixation du droit de la mer un terrain d'action privilégié.

Pourtant, par-delà ce clivage fondamental et qui reste principal, une évolution s'est produite au fil des sessions de la Conférence. Des clivages secondaires, spécifiques, sont apparus, visant à donner satisfaction aux intérêts catégoriels. L'Etat situé combat en chacun l'Etat social.

Ce phénomène comporte plusieurs conséquences. En premier lieu, il est facteur de division, désagrégant partiellement l'unité du *groupe des 77*. Par son action, le nationalisme retrouve ses allures familières : il redevient individuel et individualiste. En second lieu, il constitue, en sens inverse, une force centripète, force éphémère cependant, formant, à la faveur des problèmes spécifiques posés, des groupes de rencontre. Insistant sur les situations particulières, en s'efforçant de leur appliquer des règles particulières, il dessine une véritable dentelle juridique.

Si l'orientation actuelle du droit de la mer conduit à une restriction de la liberté, elle accentue, en revanche, l'idée d'appropriation. Les risques de pénurie sur terre, les richesses des mers amènent les hommes à porter un regard nouveau sur les océans et à comprendre l'importance vitale qu'ils présentent. « La mer n'est encore considérée que comme un problème sectoriel parmi tant d'autres. Or elle va prendre avec le temps une importance primordiale pour l'existence des hommes et va devenir la très grande affaire de cette fin du XX^e siècle », pouvait dire un parlementaire français (3).

La mer est traditionnellement nourricière. Elle est mise maintenant en exploitation et partagée.

Le partage est plus qu'une idée. Il a déjà reçu un début de réalisation (4). Il s'accompagne d'une prise de possession *territoriale* de certains espaces. Ainsi,

(2) Cf. « Vers l'établissement d'un nouvel ordre économique international », *Notes et Etudes documentaires* (NED), n° 4 412 - 4 413 - 4 414, La Documentation française, Paris, 1977.

(3) M. Frédéric GABRIEL, député de Saint-Pierre et Miquelon, aux *Assises nationales de la mer* tenues à l'Assemblée nationale (16 février 1977).

(4) Cf. GARRON : « La répartition des richesses de la mer », *Droit maritime français* (DMF), 1973, p. 580 ;

voir aussi A.D. MARTINEZ : « The Third United Nations Conference on the law of the sea : prospects, expectations and realities », *Journal of Maritime Law and Commerce* (JMLC), octobre 1975, p. 253.

comme nous le verrons, il y a partage des richesses biologiques ou minérales qui sont nationalisées par la création de la zone économique exclusive. Selon des modalités différentes demain, n'y aura-t-il pas partage des richesses des fonds marins, si la Conférence sur le droit de la mer aboutit sur ce point, ou annexion — en cas d'échec — par les Etats technologiquement les plus avancés ? (5).

Aussi fabuleux que soit le pactole océanique, il n'est pas illimité, ce qui rend plus rudes les affrontements. Tous les Etats entendent participer à la répartition, riches ou pauvres, côtiers ou enclavés.

Cette répartition, on peut craindre qu'elle ne se fasse dans la violence (6), qu'elle n'aboutisse à un heurt de nationalismes déchaînés.

Pourtant, le problème de l'exploitation des mers peut être abordé dans un autre esprit : celui de la concertation. La tension n'interdit pas le dialogue. On pourrait même penser qu'elle le recommande. Mais surtout, le sentiment des interdépendances pourrait l'emporter sur celui des oppositions. Parfois d'ailleurs, la raison semble l'exiger : une action commune est souvent nécessaire en mer, faute de laquelle des interventions fractionnées seraient sans portée (lutte contre l'*overfishing* ou la pollution par exemple). Des signes en ce sens sont perçus. L'émergence de solidarités régionales en est un. L'existence même de la 3^e Conférence sur le droit de la mer en constitue un autre. Plus encore, en reconnaissant solennellement dans la Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans (7) que « le fond des mers et des océans ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale, et les ressources de la zone sont le patrimoine commun de l'humanité », l'Assemblée générale des Nations unies a consacré une solidarité mondiale.

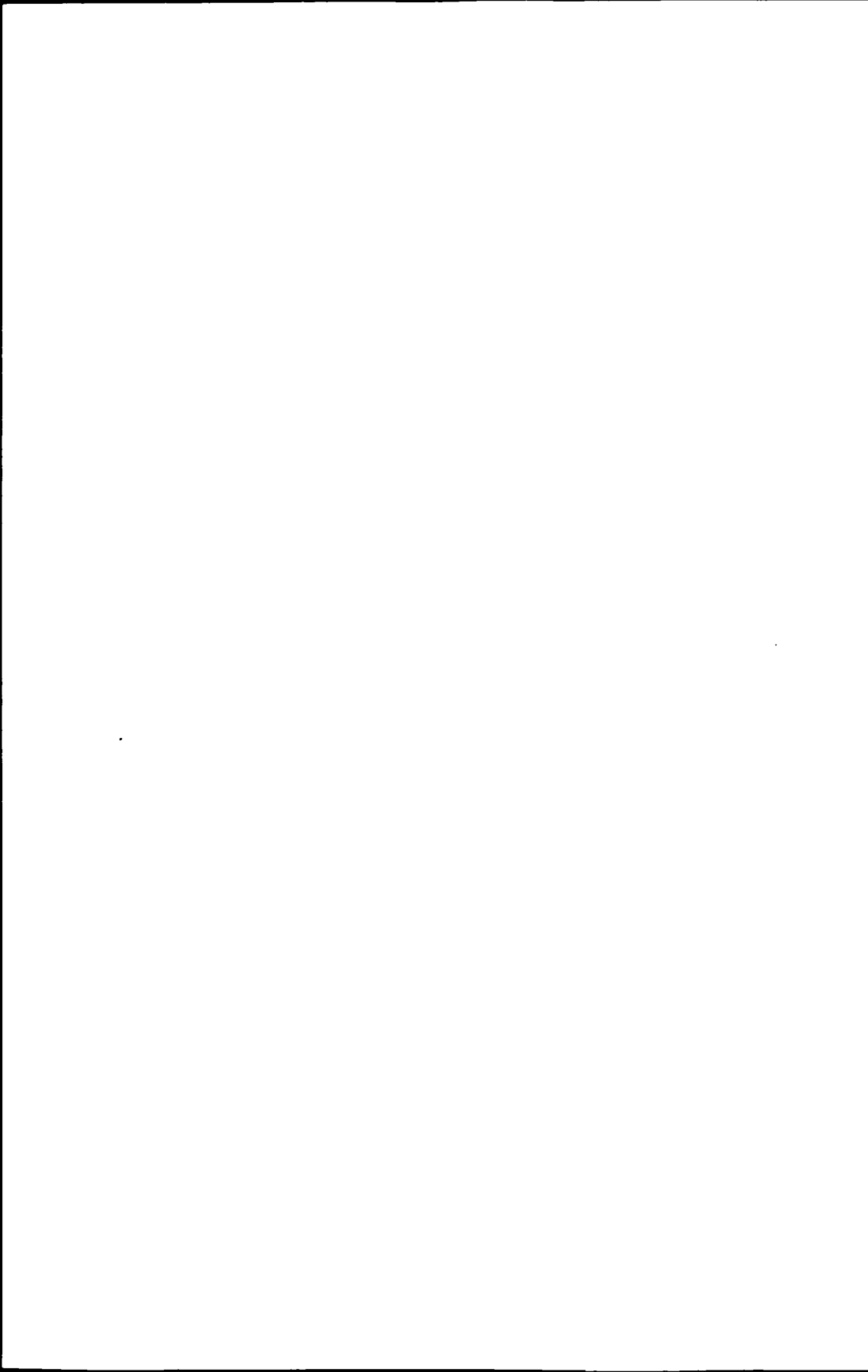
Mais ces interdépendances proclamées ne constituent-elles pas une façade ? Par delà les apparences, le nationalisme n'est-il pas, encore ici, triomphant ? Ses traits n'apparaissent-ils pas en filigrane, malgré une entente extérieure ?

Si une réponse affirmative peut être donnée à ces questions, n'est-ce point la raison fondamentale éclairant les grandes difficultés que rencontre la Conférence sur le droit de la mer pour aboutir et trouver un compromis global sur les multiples points abordés ?

(5) Au sujet de l'impatience manifestée par les Etats-Unis, voir H. KISSINGER, allocution devant l'Association américaine des professions juridiques, 11 août 1975 : « Quant à nous, nous ne pouvons tarder beaucoup plus longtemps à entreprendre notre propre exploitation des ressources minières des grands fonds marins. Dans cet esprit, il convient que nous envisagions l'adoption de mesures appropriées visant à protéger les investissements actuels et à garantir qu'ils seront également protégés aux termes du traité. »

(6) Cf. H. KISSINGER : « En dernier ressort, à moins que des règles fondamentales ne régissent l'exploitation des mers, les rivalités nous conduiront à des épreuves de force. » Idem.

(7) AG. A/RES/2749 (XXV).



CHAPITRE 1

Les affrontements

Conflictuels ou non, les rapports en mer sont des rapports d'affrontement en raison des prétentions respectives des Etats. Inspirée par le nationalisme, la conduite de chaque pays est dictée par le souci de valoriser ses positions nationales.

Si le but recherché est identique, les moyens pour y parvenir sont multiples. C'est l'analyse des manifestations diverses de ce nationalisme maritime qui va être tentée ici.

Utilisations de techniques juridiques

Le nationalisme peut être servi par le recours à certaines techniques juridiques utilisées à un double niveau.

Au niveau de la formation du droit

Les Etats cherchent à favoriser la satisfaction de leurs intérêts propres par deux méthodes de portée inégale : en fixant unilatéralement des normes,

d'une part, en substituant dans l'élaboration du droit de la mer des organismes politiques à des comités de juristes, d'autre part.

L'acte unilatéral : son importance dans le droit de la mer

Notre propos est ici d'étudier les moyens juridiques en dissociant la technique empruntée du résultat poursuivi.

Sans doute le droit international général connaît-il des actes unilatéraux étatiques, actes juridiques créateurs de normes, s'intégrant dans l'ordonnement juridique et produisant des effets limités (1). Mais il semble qu'une place privilégiée soit occupée par l'unilatéralisme dans la formation du droit de la mer tant quantitativement, par la masse impressionnante d'actes unilatéraux émis, que qualitativement, en raison de leur transformation en règles de droit positif.

Seuls sont visés *les actes juridiques* déterminant une situation d'une certaine permanence, à l'exclusion des actions unilatérales fréquemment menées en mer, parfois sans titre juridique et qui sont des faits instantanés ou limités dans le temps (ex. : mesures d'arrondissement de navires étrangers).

On peut noter que ces actes sont accomplis par des Etats ayant une façade maritime, c'est-à-dire, en un certain sens, des Etats possédants.

D'un emploi rare pendant longtemps, l'unilatéralisme est devenu une technique dont le champ d'application a fait l'objet d'une constante progression, qu'il convient de brièvement résumer.

La double *Proclamation Truman* du 28 septembre 1945, l'une portant sur les ressources vivantes de la mer, l'autre sur les ressources minérales du sous-sol et du lit de la mer (2) constitue le point de départ et contient les germes de l'inexorable développement du mouvement. Celle sur le plateau continental est la plus connue (3), la plus appelée également à faire école. La leçon est retenue dans sa technique et dans son contenu par de nombreux Etats, qui, au cours des années suivantes, empruntent la voie tracée : Etats d'Amérique latine, Islande, Etats du golfe Persique, Pakistan, Philippines, etc. (4).

(1) Cf. sur ce point E. SUY : *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris 1962.

Ch. ROUSSEAU : *Droit international public*, t. 1, p. 416, éditions Sirey, 1970.

NGUYEN QUOC DINH : *Droit international public*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1975, p. 321.

(2) Cf. *Department of state Bulletin*, vol. 13 (1945), p. 486.

(3) « ... Le gouvernement des Etats-Unis considère les ressources du sous-sol du lit de la mer du plateau continental recouvert par la haute mer, mais contigu à la côte des Etats-Unis, comme appartenant aux Etats-Unis, et soumis à sa juridiction et son contrôle. »

(4) Il est intéressant de souligner à ce propos que si le texte américain évitait l'emploi du terme « souveraineté », préférant ceux de « contrôle » et de « juridiction », il n'en allait pas toujours de même dans les proclamations ultérieures des autres Etats.

L'emploi du procédé unilatéral ne reste pas limité au plateau continental. C'est également par des manifestations unilatérales de volonté que certaines zones de pêche sont étendues. Dès 1935, par décret royal, la Norvège délimite une nouvelle zone de pêche, entrant ainsi en conflit avec le Royaume-Uni. Ce conflit est tranché, le 18 décembre 1951, par la Cour internationale de justice, qui admet la validité de la délimitation norvégienne. A la suite de quoi, les Philippines, l'Indonésie, par mesures unilatérales, se reconnaissent le droit d'encercler leurs îles en utilisant le système des lignes de base droites (5) employé par la Norvège.

Pareillement, c'est par l'extension unilatérale à 50 milles marins, par un Règlement de 1972, de ses droits de pêche exclusifs, que l'Islande provoque avec le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne, un différend soumis à la Cour internationale de justice (arrêts du 25 juillet 1974).

Les exemples en ce sens pourraient être multipliés. C'est ainsi que, sans entraîner de contentieux judiciaire, le Sénégal, en 1972, fixe à 110 milles marins ses limites de pêche. De manière plus étroite, mais aussi plus insidieuse, de nombreux pays transforment la zone contiguë adjacente à leur mer territoriale, dans laquelle, en vertu de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, ils exercent des compétences strictement définies (article 24), en zone de pêche exclusive.

Plus encore, c'est par la voie unilatérale que les Etats vont procéder à une annexion considérable des eaux internationales en étendant leur mer territoriale jusqu'à une distance de 200 milles marins. Sans insister pour l'instant sur ce point que nous retrouverons plus loin, il en faut, malgré tout, souligner l'importance déterminante.

Enfin, autre illustration récente et caractéristique de l'étendue du domaine d'application de l'unilatéralisme : la zone économique exclusive. L'initiative de sa création revient aux pays du Tiers Monde. D'abord refusée par les grands Etats maritimes, l'institution tend à l'heure actuelle à recueillir un large consensus. Cette zone n'étant donc plus contestée dans son existence, c'est sur le terrain du contenu des droits qui peuvent y être exercés que se développent désormais les prétentions.

Ainsi, par un grignotage progressif, s'appliquant à différents domaines, l'unilatéralisme constitue le support juridique favorisant les extensions en mer.

(5) « Méthode qui, pour appliquer la règle de la laisse de basse mer à la délimitation de la mer territoriale, choisit comme lignes de base, des lignes droites, tirées d'un point de la côte à un autre et d'île en île de sorte que la limite extérieure de la mer territoriale est déterminée par des lignes droites parallèles aux premières et distantes de celles-ci de la largeur de la mer territoriale. »

In *Dictionnaire de la Terminologie du droit international*, Sirey, 1960.

La laisse de basse mer est la « Ligne que marquent sur le rivage de la mer les marées les plus basses et qui constitue le O des cartes ».

In *Dictionnaire de la Terminologie du droit international*, Sirey, 1960.

Contre le développement d'un tel mouvement, aucune ligne de défense n'est assez forte. Les arguments juridiques, notamment, paraissent dérisoires. C'est ainsi que de nombreux Etats ont souligné l'inopposabilité aux tiers de mesures adoptées unilatéralement :

« Aucun Etat ne peut, par une déclaration unilatérale, étendre sa souveraineté sur la haute mer et rendre cette annexion opposable aux pays qui ont le droit d'invoquer le principe de la liberté des mers, tant que ces derniers ne l'auront pas formellement acceptée. Une renonciation à une règle de droit établie dans l'intérêt de la communauté des nations ne peut pas se présumer » (6).

La Cour internationale de justice, elle-même, a reconnu que :

« La délimitation des espaces maritimes a toujours un aspect international ; elle ne saurait dépendre de la seule volonté de l'Etat riverain, telle qu'elle s'exprime dans son droit interne. S'il est vrai que l'acte de délimitation est nécessairement un acte unilatéral, parce que l'Etat riverain a seul qualité pour y procéder, en revanche la validité de la délimitation à l'égard des Etats tiers relève du droit international... » (7).

Reconnaître le fond des mers comme patrimoine commun de l'humanité, ainsi que le faisait la Déclaration des principes du 17 décembre 1970, adoptée sans opposition (8) pouvait, en gelant la situation, paraître constituer une barrière efficace contre les tentatives ultérieures visant à s'arroger des droits nouveaux. C'était notamment le point de vue soutenu par le représentant du Mexique au Comité du fond des mers. Selon lui, il serait possible de « réputer illicite tout acte unilatéral d'un Etat qui voudrait s'approprier les ressources du fond des mers et des océans ou prétendre à une souveraineté quelconque sur cette zone » (9).

La solennité de la Déclaration, le consensus unanime qu'elle exprimait ont été insuffisants pour arrêter les proclamations unilatérales.

FORMES

Les formes qu'emprunte le phénomène de l'unilatéralisme, à la lumière d'un passé récent, sont diverses.

① En premier lieu, l'action menée peut être strictement unilatérale. Chaque Etat agit isolément et fixe des règles qu'il entend voir respecter par les autres. Dans cette première hypothèse d'ailleurs, le procédé unilatéral présente une physionomie double :

(6) Cour internationale de justice (CIJ), *Recueil 1951*, Affaire des pêcheries, Mémoires, plaidoiries et documents, vol. 4, documents présentés par l'agent du gouvernement du Royaume-Uni, annexe 14, p. 605.

(7) *CIJ, Recueil 1951*, p. 132.

(8) La Déclaration a été adoptée par 108 voix contre 0 et 18 abstentions.

(9) Doc. ONU A/AC 138/SR 58, p. 197.

o La pratique adoptée par un pays est largement suivie. Elle devient répétée, uniforme et ne soulève pas de réactions violentes d'autres Etats. La convergence des mesures prises aboutit alors à la formation d'une coutume internationale en la matière.

L'institution du plateau continental pourrait correspondre au schéma décrit, traduisant une volonté quasi unanime et répondant sans doute à un besoin immédiat et collectif. C'est ce que reconnaît la Cour internationale de justice dans l'arrêt du 20 février 1969, à propos des affaires du plateau continental de la mer du Nord : « Le régime du plateau continental est l'exemple d'une théorie juridique née d'une solution particulière qui a fait école » (10).

o Il peut s'agir aussi d'une pratique plus sauvage, en ce sens qu'elle est plus isolée — au moins au départ — et plus exorbitante. Elle suscite alors de très vives oppositions et crée des situations de conflit. Elle peut aussi s'amender et se transformer en exigences plus modérées pour être acceptable.

La limite des 200 milles marins semblerait correspondre à ce cas de figure. Présentée comme exprimant des prétentions sur une mer territoriale et en contradiction avec la pratique générale, elle se heurte à une hostilité farouche de la plupart des Etats. Adoucie et convertie en zone économique exclusive, elle est approuvée. Plus même, par mesures unilatérales, et en l'absence de règles de droit positif, les Etats l'adoptent.

Parce qu'elle est plus sauvage, la pratique unilatérale peut se combiner avec une action plurilatérale qui lui sert de soutien.

● En second lieu, en effet, l'unilatéralisme prend parfois la forme de déclarations conjointes. Le paradoxe n'est qu'apparent entre la voie unilatérale et l'action commune. Des mesures sont unilatéralement adoptées par plusieurs Etats qui tentent d'exploiter leur unité de vue pour former une doctrine destinée à favoriser l'amplification, la diffusion de certaines prétentions. Les déclarations communes ont alors pour objet de faire apparaître — réel ou fictif — le besoin d'un groupe d'Etats géographiquement proches et placés dans une situation économique comparable. Ainsi en a-t-il été des positions défendues sur la limite des 200 milles marins par les Etats sud-américains à travers les déclarations de Santiago (18 août 1952), Montevideo (8 mai 1970) et Lima (8 août 1970).

FONDEMENTS

Quelles sont les considérations qui amènent les Etats à prendre des décisions unilatérales destinées à étendre leur souveraineté ou à accroître leurs compétences ? Quels sont, en d'autres termes, les fondements qu'ils donnent à leur action ?

Malgré la fréquence de son emploi, la technique unilatérale, parce que dérogeant au consensualisme qui préside aux relations internationales, provoque

(10) *CII, Recueil 1969*, p. 53.

— même atténués — des réflexes de mauvaise conscience de la part des Etats qui y recourent. Aussi leurs prétentions sont-elles, en conséquence, assorties de justifications.

○ *Les considérations géographiques* sont, d'abord, souvent invoquées. Ainsi, la configuration très particulière de ses côtes apparaissait à la Norvège comme un argument de nature à fonder le procédé des lignes de base droites qu'elle utilisait pour délimiter sa zone de pêche. Le décret royal de 1935 fait ainsi état des « conditions géographiques qui prédominent sur les côtes norvégiennes ». La Cour internationale de justice n'y reste pas indifférente, puisqu'elle admet que :

« La vraie question que pose le choix du tracé des lignes de base est... de savoir si certaines étendues de mer situées en deçà de ces lignes sont suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures. Cette idée, qui est à la base de la détermination du régime des baies, doit recevoir une large application le long d'une côte dont la configuration géographique est aussi particulière que celle de la Norvège » (11).

S'appuyant sur des particularités géographiques, la France, par le décret du 19 octobre 1967, avait fixé les lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies et annexé du même coup certaines portions d'espaces maritimes jusqu'alors libres (12).

Des raisons géographiques tenant à l'existence du courant de Humboldt au large de leurs côtes, à l'absence de plateau continental (d'où l'esquisse d'une théorie de la compensation) ont amené le Chili et le Pérou, dès 1947, à étendre leurs eaux territoriales à 200 milles marins.

⊗ *Des impératifs de sécurité* — militaires, écologiques, économiques — sont également invoqués.

Ainsi, les Etats-Unis et l'URSS ont fait — pour des motifs de défense — une utilisation privative de certains espaces du Pacifique en y faisant amerrir leurs missiles. Créant unilatéralement des zones de sécurité, ils en ont notifié l'existence aux autres pays. De telles zones ont également été instituées à l'occasion d'essais nucléaires : c'est ce qui fit notamment la France, qui interdit, à différentes reprises, la circulation maritime aux abords de l'atoll de Mururoa (13).

(11) CIJ, *Recueil* 1951, p. 133.

Remarquons d'ailleurs que, dans son opinion individuelle, le juge Alvarez précisait ainsi sa pensée : « ... en matière de voie maritime et de voie fluviale, il ne faut pas songer à établir une réglementation uniforme ; elle doit être en accord avec les réalités de la vie internationale. A l'uniformité de réglementation, il faut substituer la diversité », p. 151.

(12) JO, 1^{er} novembre 1967, p. 10755.

Texte dans la *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, 1967, p. 1165.

(13) En ce qui concerne les expériences françaises, voir *RGDIP*, 1966, p. 1032, 1968 p. 212, 1969 p. 462, 1970 p. 726, 1972 p. 869, 1973 p. 840, 1974 p. 793, 1975 p. 206 et 1154, 1976 p. 931.

Voir également « Affaire des essais nucléaires », CIJ, *Recueil* 1974, p. 253, et « Chronique du droit de la mer », *Annuaire français de droit international (AFDI)*, 1973, p. 808).

C'est en vue de protéger les eaux de l'Arctique contre la pollution que le Canada, par la loi du 26 juin 1970 (14), se reconnaît le droit d'édicter des règlements régissant la navigation dans une zone de 100 milles bordant ses côtes.

Les nécessités économiques, parfois jumelées avec les considérations géographiques, constituent une autre motivation des actes unilatéraux d'expansion. Dans l'affaire des Pêcheries, la Cour, en ces termes, en reconnut la légitimité :

« Il faut faire place à une considération dont la portée dépasse les données purement géographiques : celle de certains intérêts économiques propres à une région lorsque leur réalité et leur importance se trouvent clairement attestées par un long usage » (15).

L'intérêt primordial que présentait la pêche pour l'Islande a été mis en avant par ce pays pour affirmer la légalité des extensions auxquelles il procédait (16). Plus surprenant, ce caractère de dépendance à l'égard des richesses au large de ses côtes avait été admis par le Royaume-Uni : « La nation islandaise est exceptionnellement tributaire des pêcheries côtières pour sa subsistance et son développement économique... » (17). Il a été réaffirmé par la Cour (18).

Dans ces dernières hypothèses, cependant, l'argument de sécurité économique est présenté de façon modérée. Est relevée l'existence d'un lien étroit unissant la subsistance d'un pays aux richesses biologiques de la mer qui baigne ses rivages. C'est, en revanche, de manière plus brutale parfois qu'un véritable *état de nécessité économique* est affirmé, justifiant à lui seul la prise de possession. Le passage suivant en fournit une illustration :

« If we act to protect our natural resources, it is because we need them. We are dependant on the fish to feed our people » (19).

Cette déclaration est typique d'une évolution qui est en train de se réaliser.

On peut observer — nous semble-t-il — une atténuation de la vigueur des titres juridiques présentés. A la limite, il serait possible de parler d'une véritable disparition de ceux-ci au profit de la notion de besoin économique. La qualité d'Etat riverain-consommateur est suffisante.

En effet, pendant un temps, tout en prenant appui sur un certain nombre de considérations, l'appropriation réalisée ou les droits exercés en vertu d'un

(14) *RGDIP*, 1971, p. 489.

(15) *CII, Recueil 1951*, p. 133.

(16) Dans l'exposé des motifs de la loi de 1948 concernant la conservation scientifique des pêcheries du plateau continental, il était indiqué que « l'économie de l'Islande repose presque uniquement sur la pêche au voisinage de ses côtes ».

(17) Cf. *CII, Recueil 1974*, p. 13.

(18) Cf. *CII, Recueil 1972*, p. 16.

(19) O. MAURTUA (ambassade du Pérou), *Perspectives on Ocean policy*, p. 31. On peut traduire ainsi : « Si nous sommes amenés à protéger nos ressources, c'est parce que nous en avons besoin. Nous sommes dépendants du poisson pour nourrir notre peuple. »

acte unilatéral reposaient sur un titre juridique, qui n'était pas dépourvu de force. Ainsi les prétentions des Etats sur le plateau continental étaient-elles étayées sur l'idée de contiguïté : le socle continental appartenait à l'Etat parce qu'il était contigu aux côtes de celui-ci, qu'il en formait le prolongement naturel. La *Déclaration Truman* insiste sur cette idée. L'argument de contiguïté est par la suite repris de façon affaiblie. L'exemple de la législation canadienne est caractéristique : la loi du 26 juin 1970 précise qu'il appartient au Canada « de veiller... à ce que les eaux arctiques contiguës au continent et aux îles de l'Arctique canadien ne soient ouvertes à la navigation que... ». La contiguïté est ici établie entre le territoire terrestre et une masse d'eau. Se contentant de l'existence d'un lien encore plus mince, la notion d'adjacence prétend légaliser certaines prises de possession. Désormais, le rapport de propriété entre le territoire terrestre et maritime n'est plus évoqué : les droits économiques que l'Etat se reconnaît sur mer apparaissent alors comme l'expression particulière de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles à l'intérieur des frontières terrestres.

On peut d'ailleurs noter que plus les Etats approchent du moment où une sorte d'entente semble se dégager sur une nouvelle emprise nationale des espaces maritimes et moins impérieuse leur apparaît la nécessité de justifications juridiques. Le mouvement unilatéral prend ainsi des allures de mesures conservatoires.

EFFETS

Ce dernier point invite à s'interroger sur les effets de l'unilatéralisme dans le droit de la mer. A cet égard, deux séries de remarques peuvent être présentées.

o En premier lieu, les décisions unilatérales prises par une minorité d'Etats ont une vertu contagieuse. Provoquant une réaction de défense, elles entraînent les autres pays à faire de même : le réflexe nationaliste est exacerbé par le comportement nationaliste des autres. Cette propagation unilatérale est aussi due à la nécessité ressentie de se trouver en situation de force au moment de négociations qui s'ouvrent sur de nouvelles bases. A ce propos, on a pu prétendre que l'unilatéralité avait souvent un résultat inverse du but recherché : en voulant renforcer leur position par l'adoption d'actes unilatéraux, les Etats pétrifient les négociations et les rendent plus difficiles (20). Il a également été soutenu qu'elle était, dans certains cas, un facteur de progrès (21), permettant par exemple la protection, utile à tous, d'espaces donnés. Retenons simplement que, par un effet d'entraînement, l'unilatéralisme contient en lui-même une force dynamique indéniable.

(20) Cf. L. RATINER : United States Oceans policy : an analysis, *Journal of Maritime Law and Commerce (JMLC)*, 1970-1971, p. 226.

(21) J.Y. MORIN, « Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique », *Annuaire canadien de droit international*, 1970, p. 158, et notamment pp. 243-244.

o Conséquence de cette première remarque, l'acte unilatéral présente, en second lieu, un caractère irréversible, faisant profiter son auteur d'une sorte de prescription acquisitive. A la lumière d'une histoire récente, on peut dire que la pratique unilatérale conduit de manière presque inexorable à la transformation en règles de droit d'un état de fait. A cette affirmation, on pourrait malgré tout objecter que des exigences nationales aberrantes ou romantiques sont rejetées. Ainsi, partant d'un exemple précis, la prétention à une mer territoriale de 200 milles marins semble récusée par la 3^e Conférence sur le droit de la mer. Cela est vrai. On peut cependant faire les constatations singulières suivantes : si la règle visant à établir une mer territoriale de 200 milles a peu de chances d'être acceptée, en revanche la limite des 200 milles a été retenue au titre de la zone économique exclusive. Or cette limite trouve son origine dans la présence, aux abords des seuls Etats de l'Amérique latine bordant le Pacifique, du riche courant de Humboldt. C'est-à-dire que, d'une particularité géographique très localisée dont deux ou trois Etats étaient bénéficiaires et qui les amenait à formuler des prétentions jusqu'à 200 milles, on est en train de faire une règle générale valable *erga omnes*.

La pratique unilatérale fait donc l'objet d'une consolidation normative, c'est là l'effet capital touchant le phénomène. A partir de la répétition de certains actes allant dans le même sens, une consécration est faite par les conventions de codification ou certains traités spéciaux. Ainsi en a-t-il été du plateau continental, institution qui, partie d'une prétention isolée, puis plus largement émise, a été anoblie au rang de règle de droit positif par l'une des quatre conventions de Genève de 1958. De même, la *Déclaration Truman* sur la pêche émise le même jour que celle concernant le plateau continental a ouvert la voie à la reconnaissance au profit de l'Etat riverain d'un droit spécial officialisé par la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer. Pour se limiter à un dernier exemple, la création de zones de pêche réservée, opérée au départ par voie unilatérale, est devenue de droit positif dans un cadre régional par la signature à Londres (9 mars 1964), de la Convention sur la pêche (22).

Il convient d'observer enfin que, à l'heure actuelle, il existe un synchronisme presque complet entre l'édiction de l'acte unilatéral et sa conversion en règle. Une illustration frappante en est donnée par la zone économique exclusive : l'éventualité de la proche adoption au sein de la Conférence d'une telle zone incite dès maintenant les Etats à s'en doter unilatéralement ; à travers cet exemple, se marque également l'action réciproque de l'unilatéralisme et de la norme générale.

(22) M. VOELCKEL : « Quelques aspects de la Conférence européenne des pêches », *Revue maritime*, 1965, p. 299.

D. VIGNES : « La Conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer », *AFDI*, 1964, p. 670.

J.P. QUENEUDEC : *Actualités du Droit de la mer*, p. 36.

Le politique dans les techniques d'élaboration du droit de la mer

L'acte unilatéral constitue une source qui concourt à la formation du droit de la mer. La convention en est une autre, fondée sur la rencontre des volontés. Elle est le fait d'États s'affrontant et cherchant à ajuster leurs positions nationales respectives pendant les négociations qui se déroulent au sein d'une conférence diplomatique. Il s'agit de la phase politique.

Pourtant, la phase préparatoire à la conférence faisait, auparavant, intervenir au premier chef des juristes qui mettaient au point la base de la discussion. C'est à ce stade que de significatifs changements sont apparus. Ils accentuent le phénomène de politisation. Politique et nationalisme font bon ménage : le premier est un facteur d'épanouissement du second. Ces transformations, qui contribuent à assurer désormais le monopole de l'État tout au long de la procédure, s'apprécient d'un double point de vue :

- du point de vue organique : la commission du droit international est remplacée par un organe strictement politique ;
- du point de vue de l'acte : sont émis des actes de caractère solennel sur la valeur juridique desquels il convient de s'interroger.

LA SUBSTITUTION A UN ORGANE JURIDIQUE D'UN ORGANE POLITIQUE

Le politique a chassé le juriste. En tant que corps constitué, jouissant d'un statut d'indépendance, ce dernier n'apparaît plus, au cours de la période préparatoire, dans le processus de formation du droit de la mer.

En application de l'article 13, § 1 a de la Charte des Nations unies (23), l'Assemblée générale a donné naissance, par la résolution 174 (24) du 21 novembre 1947, à la Commission du droit international (CDI). Le nombre de ses membres initialement fixé à 15 a été progressivement augmenté pour être porté à 25 par la Résolution 1647 (XVI) : organe d'experts « possédant une compétence reconnue en matière de droit international » et représentant les différents systèmes juridiques, ils sont indépendants de leur gouvernement. A certains égards, leurs travaux — fait de personnalités compétentes et libres — pourraient apparaître comme l'expression scientifique d'une doctrine collective. Si, depuis quelques années, on a pu constater une certaine politisation de l'institution, cette dernière n'en reste pas moins une réunion de spécialistes, menant des études dans un cadre restreint propice à la haute qualité de celles-ci.

Dès 1949, saisie par l'Assemblée générale, la Commission a été invitée, aux fins d'une future codification, à étudier les questions juridiques de la mer.

(23) Article 13 :

1. L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de :

a) développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification ; » (...)

(24) Article premier de la Résolution 174 (II).

Elle s'acquitte de cette mission avec le grand sérieux qui préside toujours à ses travaux (25). Les délais qu'elle y consacre en témoignent : neuf années sont nécessaires pour mener à bien cette tâche (26).

Pour autant, les Etats ne sont pas tenus à l'écart de ces débats de spécialistes, puisqu'ils sont sollicités de fournir à la Commission tous documents internes qui pourraient l'aider dans son étude. Ils sont également invités à répondre aux questionnaires portant sur les principaux problèmes faisant l'objet des travaux. Ils formulent enfin leurs observations tant sur le texte définitif du projet élaboré que lors des discussions qui ont lieu en la matière au sein de la Sixième Commission (commission juridique) de l'Assemblée générale. De surcroît, évidemment, le dernier mot leur revient puisqu'ils négocient le texte de la convention.

Si leur contribution est donc particulièrement importante, il n'en reste pas moins que la Commission du droit international constitue, au niveau des travaux préalables, la cheville ouvrière, l'organe auquel appartient l'initiative. Un grand crédit s'y attache : la Conférence diplomatique de Genève de 1958 s'est finalement peu écartée des textes préparés. Elle a même buté sur le seul véritable écueil qu'ait auparavant rencontré la Commission, celui de l'étendue de la mer territoriale (27).

L'intérêt essentiel qui s'attache à l'action de la Commission tient au fait que — sans être indifférente aux réalités politiques — celle-ci se plaçait sur le plan du droit qu'elle était particulièrement habilitée à formuler dans la mesure où, par sa composition, elle représentait les différents systèmes juridiques. Parallèlement, les positions qu'elle adoptait reflétaient davantage l'intérêt commun que ne peut le faire le difficile ajustement des intérêts nationaux.

Entreprise juridique et entreprise politique, la codification ménageait harmonieusement ces deux temps.

Or, depuis 1967, date à laquelle, à la suite de l'initiative de M. ARVID Pardo, l'Organisation des Nations unies s'est appliquée à déterminer le statut des mers et de leurs fonds, la Commission du droit international n'a eu aucun rôle à jouer. En effet, par la résolution 2340 (XXII) du 18 décembre 1967, adoptée par 93 voix contre 0, a été confiée à un comité spécial composé de 35 Etats, mission d'étudier les différents aspects « de l'affectation à des fins exclusivement pacifiques du lit des mers et des océans ainsi que de leur sous-sol, en haute mer, au-delà des limites de la juridiction nationale actuelle, et de l'exploitation de leurs ressources dans l'intérêt de l'humanité ». Selon une procédure déjà appli-

(25) Entre 1950 et 1956, elle consacre 175 séances au droit de la mer.
Cf. Y DAUDET : *Les conférences des Nations unies pour la codification du droit international*, LGDJ, Paris, 1968, p. 104.

(26) La Commission tira profit de l'expérience de la Conférence de La Haye qui, préparée trop hâtivement, aboutit à un échec.

(27) Cette constatation avait entraîné des divergences de vue au sein de la Commission, dont fait état le commentaire de l'article 3 du projet élaboré. Cf. *Annuaire CDI*, 1956, volume II, p. 265.

quée lors de l'étude de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, cet organe fut remplacé par un Comité des utilisations pacifiques des fonds marins (plus communément appelé Comité des fonds marins) créé par la Résolution 2467/A (XXIII) du 21 décembre 1968. Ainsi institutionnalisé, ce Comité, initialement composé de 42 Etats, n'a cessé de voir, jusqu'à la fin de ses travaux, sa représentation augmenter pour finalement regrouper 91 membres.

Ce sont les représentants des Etats qui sont conviés à élaborer entre eux des projets de textes au sein d'une très vaste enceinte de travail. Le Tiers Monde y occupe une place prépondérante (28). A ce Comité revient la paternité de la Déclaration des principes qui fut adoptée par l'Assemblée générale par la Résolution 2749 (XXV). A lui aussi d'avoir également assuré la préparation du travail servant de base à la 3^e Conférence des Nations unies.

Il convient de souligner la politisation du processus ainsi rappelé.

Au sein des délégations nationales siégeant au Comité, des juristes participent-ils sans doute. Leur qualité est néanmoins différente : ils interviennent en tant que représentants des Etats agissant sur instructions de ceux-ci, non pas en tant que spécialistes compétents, désignés selon un mécanisme international et jouissant d'une grande liberté de jugement.

On peut s'interroger sur les raisons qui ont conduit à exclure la Commission du droit international de la procédure de formation du droit de la mer. Un argument est souvent invoqué : les règles juridiques à mettre en œuvre doivent être entièrement neuves, puisque portant sur des domaines et des activités non encore réglementés. En d'autres termes, il s'agit moins de codification (*restatement*) que d'élaboration d'un droit nouveau. En conséquence, par l'effet du volontarisme qui gouverne le droit international, seuls les Etats souverains ont qualité pour accomplir une œuvre de création.

Ce raisonnement n'emporte pas totalement la conviction. La Commission du droit international avait aussi reçu mission d'assurer « le développement progressif du droit international ». Elle s'en est d'ailleurs acquittée avec bonheur, et le droit de la mer contient des traces de cette action prétorienne. D'ailleurs la Commission elle-même avait noté le caractère indissociable de la codification et du « développement progressif du droit international », et renoncé pour l'avenir à faire application de ce clivage (29).

Il reste vrai cependant, qu'au départ, soucieux de faire du fond des mers « le patrimoine commun de l'humanité », les Etats ont pu souhaiter légiférer ensemble dans cette perspective idéaliste et communautaire. Très rapidement pourtant, les considérations nationales ont prévalu. Dans un tel contexte, la procédure choisie — exclusivement politique — ne pouvait qu'accuser le phénomène nationaliste.

(28) Sur tout ce problème, voir C.A. COLLIARD. Cours de droit international public, doctorat 1974-1975, *Cours du Droit*, pp. 68 et suivantes.

(29) Cf. Y. DAUDET : Techniques de codification dans *L'élaboration du droit international public*, p. 159.

LA TECHNIQUE DE LA « SOFT LAW » DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION

Le caractère politique du processus d'élaboration du droit de la mer se marque également d'un autre point de vue. Selon une pratique dont le système des Nations unies devient coutumier depuis quelques années, entre la phase préparatoire de codification et l'adoption, par une conférence diplomatique, de conventions internationales s'intercale l'épisode déclaratoire (30).

En effet, avant d'être traduits en règles juridiques précises (conventionnelles), un certain nombre de principes sont solennisés dans un texte qualifié de *déclaration* et pour lequel, le terme de *proclamation* serait mieux adapté. L'acte de foi précède le code ; la philosophie est définie avant le droit. Démarche logique, mais qui n'est pas dépourvue d'ambiguïté en raison notamment de l'écart qui sépare le contenu du contenant. La force du premier n'est pas consolidée par celle du second. C'est, en effet, sous la forme d'une résolution de l'Assemblée générale que cet acte proclamatoire est adopté.

Ce procédé n'est pas spécifique du droit de la mer ; il semblerait plutôt d'application privilégiée à des domaines nouveaux (espaces extra-atmosphériques, environnement). Le Comité des fonds marins a emprunté cette voie pour fixer les principes appelés à gouverner le fond des mers et leur tréfond. Là encore, la procédure suivie pour l'adoption de ce texte n'est pas indifférente : préparée par un organisme politique (le Comité des fonds marins), étudiée et discutée par un autre organisme politique qui en a fait rapport (la Première Commission : commission politique), la Déclaration des principes a fait l'objet de la Résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée générale (organe politique plénier de l'Organisation mondiale), le 17 décembre 1970. Le caractère solennel de son contenu est d'ailleurs conforté par les conditions de son adoption : aucune voix discordante n'est venue troubler l'opinion commune (31).

Les indications précédentes sembleraient indiquer que, en l'occurrence, nationalisme et politique sont dissociés. L'unanimité réalisée ne traduit-elle pas notamment la perfection de l'entente sur un certain nombre de bases, donc une harmonie des souverainetés nationales ? La politisation du processus de création du droit de la mer n'aboutit-elle pas, dans ce cas précis, à combattre le nationalisme ?

La réalité paraît plus nuancée. Elle l'est particulièrement au regard de la portée juridique de la Déclaration. Texte empreint d'une majesté particulière,

(30) Cf. C.A. COLLIARD, op. cit., p. 73.

R.J. DUPUY : « Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la « soft law » dans *L'élaboration du droit international public*, Pédone, 1975, p. 132.

Voir également J.P. LEVY : « Vers un nouveau droit de la mer : la politisation du processus de création juridique », *RGDIP*, 1975, p. 897 (voir plus particulièrement p. 930).

(31) La Déclaration des principes a été adoptée par 108 voix contre zéro et 18 abstentions. Cf. L. LUCCHINI : « La protection des espaces maritimes », *Journal du droit international (JDI)*, 1972, p. 146.

certes, mais de valeur contestée. Peut-on estimer, en effet, qu'une simple résolution de l'Assemblée générale soit susceptible de créer des obligations juridiques à la charge des Etats destinataires ? A cette question posée de façon générale, une réponse négative s'impose. Mais les conditions de son adoption ne vont-elles pas transformer la nature et la valeur de cette Déclaration ? En raison de l'unanimité qui s'est faite sur elle, prend-elle une autre coloration dans la mesure où elle exprime un consensus ?

On pourrait effectivement le penser en se situant dans une approche strictement juridique. Il ne semble pas, en revanche, que les Etats en aient une telle conscience. S'ils parviennent à s'entendre sur un texte de principe, ils se divisent sur la formulation des règles juridiques à intégrer dans une convention. N'est-ce pas là le signe, entre autres, que l'engagement contracté dans chacune des deux hypothèses n'est pas de même nature ?

Si l'on considère ainsi que la Déclaration est incapable, du point de vue formel, d'obliger les Etats, elle pourrait le devenir si, dans son contenu, elle recélait des règles impératives du droit international (*jus cogens*) (32). Serait telle par exemple la reconnaissance suivante (33) :

« Le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale et les ressources de la zone sont le patrimoine commun de l'humanité. »

Deux ordres de considération amènent à repousser cette analyse :

- o La notion de *jus cogens*, dans l'état actuel du droit international, comporte encore deux insuffisances : une acceptation plus large par les Etats et surtout une précision plus grande dans sa détermination (34). Qui peut, aujourd'hui, reconnaître l'existence de règles impératives de droit international ?
- o De surcroît, les Etats n'ont pas, dans leur comportement, respecté la Déclaration, sinon dans sa lettre, du moins dans son esprit. Entre les deux volets du diptyque (limites de juridiction nationale, patrimoine commun de l'humanité), ils ont sacrifié le second au profit du premier.

Ce dernier élément est important. Il tend à prouver que les Etats préfèrent, en dépit de la technique proclamatoire, garder leur liberté complète de manœuvre tant qu'ils ne seront pas parvenus à s'entendre globalement sur un texte conventionnel.

(32) Article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

(33) Cf. J.P. QUENEUDEC, *Actualités du Droit de la mer*, p. 46.

(34) En sens contraire, M. K. YASSEEN. Réflexions sur la détermination du *jus cogens* dans *L'élaboration du droit international public*, p. 204.

Au niveau des instances internationales

Des institutions ou mécanismes internationaux sont parfois mis en œuvre par deux ou plusieurs Etats pour assurer la gestion d'un bien ou se protéger d'un péril commun. La volonté même d'institutionnaliser ces liens, le but social poursuivi, inciteraient à croire que l'intérêt général a triomphé des intérêts proprement nationaux.

Les situations sont plus ambiguës. Même si un esprit communautaire inspire les fondateurs, au sein de ces instances, les Etats organisent des systèmes de sauvegarde qui permettent de défendre leurs positions au mieux de leurs intérêts.

Le nationalisme à travers la composition et la structure d'organes internationaux spécialisés

Il n'est pas question de faire ici l'inventaire complet de l'arsenal des moyens juridiques assurant aux Etats des lignes de défense, mais d'en fournir simplement quelques illustrations.

La pêche et la lutte contre la pollution en constituent deux domaines caractéristiques.

⊗ *En matière de pêche*, fonctionnent depuis longtemps des commissions créées par traité, auxquelles incombent des tâches diverses centrées cependant sur l'idée de gestion et de conservation du capital biologique (35). Ces commissions à caractère régional ou spécialisées par espèces, sont nombreuses : il en existe vingt-cinq et la France participe à onze d'entre elles (36).

Leurs pouvoirs sont parfois importants, de même qu'est intéressante la conception d'administration commune qui les inspire. Même les plus novatrices font pourtant, par leur structure et leurs modes d'action, la part belle à l'Etat.

« Ces organismes demeurent assez proches de la structure classique de la conférence diplomatique » (37). En effet, du point de vue de la composition le principe d'égalité est strictement respecté. Chaque Etat participant dispose du même nombre de représentants dont il assure seul la charge financière.

Ce point n'est pas pour surprendre. Plus caractéristiques sont les dispositions relatives aux modalités de prise de décision. L'unanimité marque le sceau du nationalisme, les formules majoritaires orientent vers l'internationalisme. On rencontre en fait les deux systèmes.

(35) Cf. C.A. COLLIARD : « La gestion internationale des ressources de la mer », *Actualités du droit de la mer*, p. 199.

(36) Cf. Rapport J. MARTRAY, Conseil économique et social, 9-10 mars 1976, « L'avenir des pêches maritimes françaises », *JO, Avis et rapports du CES*, 16 juin 1976, p. 690.

(37) Cf. C.A. COLLIARD, *op. cit.*, p. 205.

Ainsi la Convention de Washington du 9 février 1957 « sur la conservation des phoques à fourrure du Pacifique Nord » reconnaît à la *North Pacific Fur Seal Commission* un pouvoir de décision qu'elle exerce à l'unanimité de ses membres. Il est inutile d'insister longuement sur cette technique. Utilisée au sein d'une institution permanente, elle relève du consensualisme le plus rigoureux, tel qu'il s'exprimait jusqu'à une date encore récente lors de l'adoption de traités internationaux. Usant de formules novatrices quant à la gestion économique du stock (38), la Convention de Washington demeure respectueuse des procédés traditionnels d'expression de la volonté des Etats.

La technique majoritaire est plus fréquemment admise. Bornons-nous à citer deux exemples. La Convention de Washington (8 février 1949) sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest dispose en son article 2, § 7 : « ... les décisions de la Commission seront prises à la majorité des 2/3 des votes de tous les gouvernements contractants ». Plus libérale est encore la solution adoptée par la Convention de Londres du 24 janvier 1959 portant sur les pêcheries de l'Atlantique Nord-Est qui, à l'article 3, § 8, précise que : « ... les décisions sont prises à la majorité simple sauf si une disposition expresse en décide autrement ».

La simple évocation de ces modes de votation ne suffit pas. Pour juger du changement qu'ils introduisent dans le système classique de soumission aux souverainetés, il convient de les mettre en rapport avec les pouvoirs attribués à ces commissions et juger de l'impact au plan national des décisions prises.

Cet examen est révélateur.

Une première série de pouvoirs remis aux commissions concerne l'acquisition et la diffusion des informations « nécessaires au maintien des réserves de poissons » (article 6 de la Convention de Washington du 8 février 1949) ou, au mieux, à la conduite d'opérations de pêche aux fins d'enquêtes scientifiques, attributions qui ne mettent pas en cause la souveraineté des Etats.

Les commissions se voient, en outre, dotées d'un pouvoir de recommandation. C'est ainsi qu'elles peuvent recommander une action conjointe fixant des limites de prises ou de taille, de maillage des filets, déterminant des dates d'ouverture ou de clôture de la pêche ou des secteurs d'interdiction de prises, etc. Selon la Convention de Washington de 1949 (article 8, § 8), les propositions faites n'auront effet qu'en cas d'acceptation unanime des Etats géographiquement intéressés par ces mesures. C'est dire qu'on trouve réintroduit de façon oblique le principe d'unanimité. La Convention de Londres du 24 janvier 1959 contient des engagements plus contraignants pour les Etats : les recommandations qui peuvent être, rappelons-le, adoptées à la majorité simple, seront applicables si, dans les 90 jours qui en suivent la notification à un gouvernement, ce dernier n'y a pas fait opposition (article 8).

(38) Cf. E. PEYROUX : « Les réglementations internationales de protection des phoques », *RGDIP*, 1976, p. 104 et notamment p. 117.

Peut-on tirer des enseignements de cette brève analyse ? Sans doute est-elle partielle, mais elle reflète malgré tout assez fidèlement une tendance générale. Sans doute aussi, les techniques auxquelles recourt la Convention de Londres sont-elles plus propices à une dynamique internationaliste. Le caractère novateur de ces aspects ne doit pas être, néanmoins, exagéré. Il est plus illusoire que réel. Le pouvoir réglementaire des commissions passe soit par la formule de l'unanimité, soit par une formule majoritaire tempérée par le refus possible de l'Etat. Celui-ci reste fermement campé à l'intérieur de solides retranchements.

Les conclusions dégagées en ce qui concerne l'édiction de la réglementation valent-elles également pour le système de contrôle ? *Les méthodes de contrôle* font-elles échec au pouvoir souverain de l'Etat ?

L'idée de contrôle implique soumission étatique. Là encore, cependant, des symptômes de nationalisme apparaissent. Doit être interprétée comme nationaliste l'exclusion des eaux territoriales de la zone soumise à contrôle. L'idée de gestion internationale est impuissante à mettre en échec la règle de compétence territoriale exclusive. Selon des modalités diverses, c'est la solution générale. Elle est retenue par la Convention de Washington du 8 février 1949 (article premier, § premier), par celle de Tokyo du 9 mai 1952 relative aux pêcheries du Pacifique Nord (article premier, § premier). Elle l'est également par la Convention de Londres du 1^{er} juin 1967 sur l'exercice de la pêche dans l'Atlantique Nord (qui, dans son annexe I, indique que « la présente convention s'applique aux eaux de l'océan Atlantique, de l'océan Arctique, et de leurs mers tributaires situées à l'extérieur de la ligne de base de la mer territoriale... ») (39). Elle l'était déjà par la fameuse Convention du 6 mai 1882 réglant la police de la pêche dans la mer du Nord (article premier) pourtant classiquement citée pour son caractère audacieux (40).

Les modalités du contrôle, en revanche, ne traduisent pas une situation aussi simple. Elles entraînent le plus souvent, un éclatement de l'exercice de la loi du pavillon. On sait que celle-ci, corollaire du principe de liberté de la haute mer, veut que les navires circulant en pleine mer soient soumis à la seule juridiction de l'Etat dont ils battent le pavillon. Admettre l'idée de contrôle international conduit logiquement à admettre une certaine interférence. A cet égard, le schéma le plus courant peut être ainsi résumé : le jeu de la loi du pavillon est troublé quant à l'exercice du contrôle, il redevient normal quant aux poursuites engagées.

En effet, les différentes conventions reconnaissent à des *officiers autorisés* le droit de constater les infractions commises à la réglementation de pêche en vigueur par les navires arborant le pavillon des Etats signataires. Selon la plus ou moins grande hardiesse des auteurs du texte, ces officiers peuvent soit enquêter au loin, procéder à l'identification du bateau, le faire stopper, au mieux

(39) Cf. M. VOELCKEL : « La Convention du 1^{er} juin 1976 sur l'exercice de la pêche en Atlantique Nord, *AFDI*, 1967, p. 647.

(40) Cf. le texte de cette convention dans C.A. COLLIARD : *Droit international et histoire diplomatique*, éditions Montchrétien, 1955, tome I, p. 73.

monter à bord (article 9 de la Convention de Londres de 1967) (41), soit saisir le navire convaincu de violation et arrêter les personnes à bord pour les livrer aux autorités du pavillon (Convention de Tokyo du 9 mai 1952, article X, § 1, al. b, Convention de Washington sur les phoques à fourrure, article VI, § 2).

Mais à ce stade, ces dernières retrouvent leur pleine et exclusive compétence pour entamer les poursuites et prononcer les sanctions.

○ *En matière de lutte contre la pollution*, se retrouvent les mêmes principes directeurs. Aussi nos développements seront-ils plus brefs.

La création de commissions permanentes constitue d'abord un phénomène plus rare. Le caractère récent de l'entreprise commune à mener contre la pollution rend compte en partie du stade peu élaboré atteint. Au demeurant, lorsque leur existence est prévue, elles ne dérogent pas substantiellement au modèle précédemment dégagé. Ainsi, la Convention régionale d'Oslo pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs crée une commission (articles 16 à 18) fondée sur le principe d'égalité. Ladite commission obéit à des règles profondément nationalistes : la règle de l'unanimité est requise pour l'adoption du règlement intérieur et des recommandations pour la modification des annexes à la Convention. Qui plus est, ces modifications n'entrent en vigueur qu'après approbation unanime des parties contractantes (article 18). Il en va pareillement pour la commission prévue aux articles 15 à 18 de la Convention de Paris du 4 janvier 1974 sur la pollution d'origine tellurique rigoureusement soumise à la règle de l'unanimité.

De même, si les traités organisent une certaine coopération entre signataires, en revanche, pour la constatation des infractions à la réglementation, ils respectent les règles traditionnelles : ainsi, la Convention de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les hydrocarbures confie à l'Etat le soin de délivrer aux navires du pavillon un certificat international de prévention de la pollution. Elle le laisse également maître de réprimer les violations et d'édicter des sanctions (42).

Ainsi, par le fonctionnement des mécanismes étudiés, l'Etat conserve un dispositif impressionnant de moyens lui permettant d'assurer la défense de ses

(41) On peut, à cet égard, relever les formules très prudentes de l'article 9 de la Convention de Londres de 1967,

§ 5 « Lorsqu'un officier autorisé a lieu de croire qu'un bateau d'une partie contractante quelconque ne respecte pas le dispositif de la Convention, il peut procéder à l'identification du bateau, s'efforcer d'obtenir du bateau les renseignements nécessaires et faire un rapport. Si le cas est suffisamment sérieux, il peut donner l'ordre au bateau de stopper et, s'il apparaît nécessaire de vérifier les faits, monter à bord pour enquêter et établir un rapport. »

Et surtout § 8 : « Les officiers autorisés ne poursuivent pas leurs enquêtes plus loin qu'il n'est nécessaire pour vérifier qu'il y a infraction aux dispositions de la Convention, ou, s'ils estiment qu'il y a eu infraction, pour obtenir des renseignements sur les faits, et ils se comportent en toute occasion de manière à intervenir et à gêner les bateaux le moins possible. »

(42) Cf. L. LUCCHINI : « Le renforcement du dispositif conventionnel de lutte contre la pollution des mers », (*JDI*), 1974, p. 755.

positions. Un certain écart se marque donc entre les apparences internationalistes d'organes fonctionnels et les réalités des points de vue nationaux.

Le nationalisme et la future Autorité internationale
chargée de gérer les fonds marins

La proposition faite par le représentant de Malte à l'Organisation des Nations unies en décembre 1967 d'exploiter les ressources du fond des mers dans l'intérêt de l'humanité tendait à combler un vide juridique. L'absence de définition d'un statut à donner aux fonds des mers résultait de l'ignorance dans laquelle on était des richesses minérales qui y étaient contenues. La révélation de l'existence de celles-ci et des possibilités technologiques de leur exploitation éclairaient ces préoccupations (43). Phénomène plus intéressant, l'initiative de M. Pardo, en insistant sur la nécessité de créer une agence internationale qui contrôlerait l'exploitation du fond des mers et de leur tréfond, traduisait une éthique originale et introduisait dans l'ordre international une conception morale nouvelle et élevée. L'accueil réservé à cette proposition renforçait cet idéal de bien commun. Malgré le petit nombre d'Etats susceptibles d'exploiter les richesses des grands fonds (44), le coup d'envoi était donné à cette entreprise d'envergure.

Le nationalisme n'allait pas tarder à entamer cet esprit.

Le soin d'élaborer des projets concernant le régime applicable à la zone internationale fut confié au Sous-Comité 1 du Comité des fonds marins. La Déclaration de principes (Assemblée générale, Résolution 2749 XXV) à laquelle il a été fait référence à différentes reprises, détermine les lignes générales du système en son § 9 :

« Sur la base des principes de la présente déclaration, un régime international s'appliquant à la zone et à ses ressources, et assorti d'un mécanisme international approprié destiné à donner effet à ses dispositions sera établi par un traité international d'un caractère universel, généralement convenu. Le régime prévoira, notamment, la mise en valeur méthodique et sûre de la gestion rationnelle de la zone et de ses ressources, ainsi que le développement de leurs possibilités d'utilisation, et assurera le partage équitable par les Etats des avantages qui en seront retirés, compte tenu particulièrement des intérêts et des besoins des pays en voie de développement, qu'il s'agisse de pays côtiers ou de pays sans littoral. »

Plusieurs propositions, dont certaines très détaillées (celle de Malte du 23 août 1971) furent présentées concernant ce régime international et le mécanisme à établir (45). Il convient de faire cependant une référence spéciale à la

(43) Cf. le rapport du secrétaire général de l'ONU sur les ressources minérales de la mer, 26 avril 1971, E/4 973.

(44) Selon M. M.F. ENGLUND, 14 Etats ont la position d'exploiter les ressources du fond des mers. Les Etats-Unis, possédant une avance technologique de deux ou trois ans, sont seuls à pouvoir le faire dès maintenant. Cf. *Perspectives on ocean policy*, op. cit., p. 14.

(45) Sur l'analyse de ces diverses propositions, cf. C.A. COLLIARD : « La gestion internationale des ressources de la mer », *Actualités du droit de la mer*, particulièrement pp. 216 et suivantes.

Déclaration du président Nixon du 23 mai 1970, assortie d'un projet soumis par les Etats-Unis, dans la mesure où, à la lumière de la situation actuelle elle fait apparaître une évolution profonde des positions américaines. Dans la Déclaration, en effet, il était dit : « ... Je propose aujourd'hui que tous les pays adoptent aussitôt que possible un traité par lequel ils renonceraient à toutes leurs revendications nationales sur les ressources naturelles du fond des mers, au-delà du point où la haute mer atteint une profondeur de 200 mètres et acceptent de considérer ces ressources comme le patrimoine commun de l'humanité » (46).

Il est clair que ce texte tendait à créer une zone internationale aussi vaste que possible, l'isobathe de 200 mètres constituant la limite extérieure. Le projet de traité du 3 août 1970 confirmait la position américaine sur ce point (47). Dès lors, ralliés à l'institution de la zone économique exclusive, les autorités américaines ont emboîté le pas dans cette marche générale visant à réduire l'étendue de la zone.

Parallèlement, la nouveauté et l'originalité de l'idée de mécanisme international suscitèrent de multiples analyses et d'intenses réflexions doctrinales (48).

La 3^e Conférence sur le droit de la mer a, soit en séances plénières, soit au sein de la Première Commission, étudié le problème devenu plus épineux

(46) Texte de la Déclaration du président Nixon dans *Le fond des mers*, Armand Colin, 1971, p. 18 et ONU, Doc. A/AC 138/22 (1970).

(47) ONU, Doc. A/AC 138/25 et analyse du texte dans *AJIL* 1971, p. 179.

(48) Sur quelques-unes de ces études :

M. VOELCKEL : *Exploitation du fond de la mer*, *AFDI* 1968, p. 719.

F. EUSTACHE : « Le fond des mers et le droit des gens », *JDI* 1970, p. 844.

G. MARIANI : « Aperçu des problèmes posés par l'établissement d'un régime international pour l'exploitation des ressources des fonds marins au-delà des limites de la juridiction nationale », *Interocéan*, Dusseldorf, nov. 1970, p. 235.

A. de MESTRAL : « Le régime juridique du fond des mers : inventaire et solutions possibles », *RGDIP*, 1970, p. 640.

E. de PONTAVICE : « Les problèmes nouveaux posés en droit international par l'exploitation des mers », *DMF*, 1971, p. 323.

J.P. LEVY : « L'ordre international et le développement des fonds marins », *RGDIP* 1971, pp. 356, et « La troisième Conférence sur le droit de la mer », *AFDI* 1971, p. 784.

J.R. STEVENSON : « Conflicting approaches to the control and exploitation of the oceans », *Proceedings of the American Society of International Law*, 1971, p. 108.

Voir aussi Rapport MARTRAY : La protection et l'exploitation des océans et des fonds sous-marins, CES 12 et 13 mars 1974, Avis et rapports du Conseil économique et social, JO, 19 avril 1974, p. 745.

J. BEER-GABEL : « L'exploitation du fond des mers dans l'intérêt de l'humanité : chimère ou réalité », *RGDIP* 1977, p. 167.

au fil des sessions (49). Essayons, en effet, de faire le point de la situation actuelle à la lumière des travaux de la Conférence.

A cet égard, on peut dire que le problème de l'Autorité internationale a été la pomme de discorde essentielle au cours des dernières sessions et qu'il a provoqué un véritable état de crise.

Afin d'avoir une vue plus nette, il est nécessaire d'étudier les deux aspects distincts, mais complémentaires, de cette question : structure et compétences de l'Autorité.

STRUCTURE

Le texte de négociation composite officieux, issu de la session de New York de 1977 (50), précise la structure de l'Autorité internationale des fonds marins dans sa 11^e partie, section 5 (articles 154 à 169).

Les organes prévus constituent un ensemble très complet et, à certains égards, original par rapport au schéma de construction des organisations internationales. Classique est l'Assemblée, organisme plénier, où siègeraient tous les membres de l'Autorité (article 157). Le Conseil est l'organe exécutif, composé de 36 membres élus par l'Assemblée, à raison de 18 conformément au principe de la représentation géographique équitable et de 18 en raison de qualités particulières (4 parmi les pays qui ont le plus contribué à l'exploration et à l'exploitation des ressources de la zone, 4 parmi les pays principaux importateurs des minéraux exploités dans la zone, 4 parmi les pays exportateurs de ces mêmes minéraux et 6 choisis parmi les pays en développement représentant des intérêts particuliers) (article 159).

Au sein du Tribunal du droit de la mer prévu par la 15^e partie de la Convention, fonctionne une chambre compétente pour le règlement des litiges relatifs au fond des mers (article 187).

(49) Cf. J.P. BEURIER et P. CADENAT : « Les résultats de la Conférence de Caracas », *DMF* 1975, p. 113.

A.D. MARTINEZ : « The Third United Nations Conference on the law of the sea ; prospects, expectations and realities », *JMLC*, vol. 7, 1975, p. 253.

G. MARIANI : « De Caracas à Genève. Vers une solution de la Conférence sur le droit de la mer », *Annuaire de droit maritime et aérien*, 1975, Faculté de Nantes, p. 241.

A.L. HOLLICK : « What to expect from a sea treaty », *Foreign Policy*, 1975, p. 68.

J.P. BEURIER et P. CADENAT : « Les résultats de la Conférence de Genève sur le droit de la mer », *RGDIP* 1975, p. 750.

J.T. SWING : « Who will own the oceans ? », *Foreign Affairs*, 1976, p. 527.

J.P. BEURIER et P. CADENAT : « Les sessions de New York de la troisième Conférence sur le droit de la mer », *DMF*, 1977, p. 131.

PARAISO : « L'évolution du droit de la mer : la quatrième et la cinquième session de la troisième Conférence des Nations unies sur le droit de la mer », *Bulletin du commissariat de la Marine*, n° 29, janvier 1977, p. 20.

S. BROWN and L.L. FABIAN : « Diplomats at sea », *Foreign Affairs*, 1974, p. 302.

(50) Doc. A/Conf. 62/WP 10.

L'Autorité comporte un organe plus spécifique, fondamental et opérationnel : l'*Entreprise*.

Dans le cadre de la personnalité juridique internationale reconnue à l'Autorité, l'*Entreprise* est chargée, à travers les directives et le contrôle du Conseil, de mener directement les activités d'exploration et d'exploitation de la zone internationale (article 169). L'annexe 3, jointe au texte composite, détermine le statut de l'*Entreprise*, dont la gestion serait assurée par un conseil d'administration.

« Fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres », l'Autorité est une organisation dans laquelle le Tiers Monde est en situation privilégiée. Il y dispose d'une très large majorité : plus importante que celle des 2/3 (110 voix sur 150 environ). Aussi M. Kissinger avait-il proposé l'introduction d'un système de vote pondéré, explicitant ainsi la position des Etats-Unis : « La gestion de l'Organisation et ses procédures de vote devraient refléter l'équilibre des Etats participants » (51). Les pays en voie de développement violemment hostiles à toute initiative de ce genre entendent garder le contrôle.

Cette maîtrise ne peut, cependant, être correctement mesurée qu'au regard des fonctions à confier à l'Autorité.

FONCTIONS

Mécanisme d'intervention souple ou système exclusif et puissant, telles sont résumées les deux conceptions qui s'opposent fondamentalement sur le rôle à remplir par l'Autorité internationale. La première optique est défendue par les pays industrialisés, la seconde par le Tiers Monde.

La thèse maximaliste des pays en développement avait été seule retenue par le texte unique de négociation établi à Genève en 1975. Le texte unique révisé, en revanche, tentait de concilier les positions des pays riches et pauvres. Envisageant la formule d'un *système mixte parallèle*, il prévoyait un découpage de la zone internationale. Une partie de celle-ci pourrait faire l'objet d'une exploitation par les Etats ou des personnes physiques ou morales patronnées par eux, en application d'un contrat conclu avec l'Autorité. L'autre secteur serait réservé à cette dernière qui l'exploiterait par l'intermédiaire de l'*Entreprise* (52). Le texte composite officieux reprend cette dernière formule en conférant cependant à l'Autorité le rôle de maître du jeu. L'article 151, en effet, indique que les activités dans la zone sont menées par l'Autorité au nom de tous les pays et c'est seulement dans un second paragraphe qu'est reconnue la possibilité pour les Etats, ou des sociétés contrôlées par eux, de participer à ces activités pour le compte de l'Autorité. De façon générale, l'article 151 insiste sur les pouvoirs que détient l'Autorité dans le contrôle éminent qu'elle exerce sur l'exploration et l'exploitation de la zone internationale. D'ailleurs, dans le même

(51) *Le Monde*, 13 août 1975.

(52) Voir sur ce point la communication à l'Académie de Marine (11 février 1977) présentée par le Commissaire en chef PARAISSO.

sens de méfiance à l'encontre des Etats ou des sociétés, l'article 152 précise que le régime institué fera, au bout de cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention, l'objet d'un examen par l'Assemblée.

Cette conception du *système mixte parallèle* introduite sur la demande des pays industrialisés en vue de trouver un compromis n'est pas dépourvue d'ambiguïté. Elle se heurte, de toute façon, à la violente opposition du *groupe des 77*. En mai 1976, celui-ci s'est prononcé pour la reprise du texte primitif instituant le monopole de l'Autorité (53). Confirmation de cette position est donnée par une résolution du Conseil des ministres de l'OUA, réuni du 24 juin au 3 juillet 1976 et condamnant toute forme de partition de la zone.

Dès lors, les sessions de la 3^e Conférence ne pouvaient qu'accuser ce climat de méfiance (54) et d'incompréhension. Même si, au sein du groupe du Tiers Monde, certains pays consentent à admettre le *système parallèle*, il ne peut être à leurs yeux qu'un régime provisoire, qui n'aurait plus sa raison d'être dès l'instant où l'Entreprise serait en état d'exploiter seule l'ensemble de la zone. A ce moment, le régime juridique de l'exploitation des fonds marins devrait cesser d'être double (55).

Des propositions transactionnelles furent cependant émises. En échange de l'admission par le Tiers Monde du *système parallèle*, M. Kissinger suggérait une formule de financement de l'Entreprise (avec un investissement de départ de 500 millions de \$) par les puissances industrielles et un transfert accéléré de techniques devant permettre à l'Entreprise d'entamer très vite l'exploitation de la partie de la zone gérée exclusivement par elle. Le projet ne fut guère pris en considération. La session se soldait en ce domaine par une pétrification des positions.

Les pays industrialisés refusent donc une Autorité internationale dont ils assureraient l'essentiel du financement et dont la maîtrise leur échapperait totalement en raison de la très large majorité qu'y aurait le *groupe des 77*. M. Kissinger, à la fin de la session de printemps 1976, avait d'ailleurs déclaré devant la *Foreign Policy Association* que les Etats-Unis ne consentiraient pas à ce que « les droits d'accès aux minéraux des fonds marins soient accordés exclusivement à une Autorité internationale, ou limités à un tel point que les sociétés ou nations individuelles, dont la nôtre, seraient effectivement privés de tels droits » (56).

L'accent est aussi parfois mis sur l'équivoque des positions adoptées par les pays du Tiers Monde qui, après avoir été les instigateurs de la zone économique exclusive, aboutissant à la nationalisation d'une grande partie des océans, se révèlent les plus farouches partisans d'un régime international de la zone qu'ils contrôlèrent. En fait notamment état, en France, un rapport du Conseil économique et social :

(53) Doc. A/Conf. 62/C1/SR 34 (14 septembre 1976), p. 8.

(54) Voir en ce sens Doc. A/Conf. 62/SR 34 (14 septembre 1976), p. 4.

(55) Cf. Doc. A/Conf. 62/SR 35 (15 septembre 1976), p. 9.

(56) Cf. *Bulletin du CNEOX*, n° 88, avril 1976, p. 19.

« On peut... souligner la contradiction qui est apparue parfois aux sessions de Caracas (1974) et de Genève (1975) de la Conférence des Nations unies sur le droit de la mer. D'un côté, les pays maritimes en voie de développement souhaitent l'établissement d'une *Autorité internationale des fonds marins* pour l'exploitation des ressources minérales de l'océan au-delà des juridictions nationales. De l'autre, ils ne cessent de réclamer le maximum de pouvoirs pour eux-mêmes en matière de ressources vivantes. D'une part, on veut donc doter la communauté mondiale de compétences nouvelles, de l'autre, on tend à lui contester le droit de regard » (57).

La brève relation qui vient d'être faite des débats touchant au régime juridique des fonds marins atteste la virulence du nationalisme. En la matière, le nationalisme est plus collectif qu'individuel. Il est de groupe. Le profond désaccord qui s'exprime met face à face les pays industrialisés et ceux en voie de développement, Nord et Sud. Par la convergence des intérêts qui peut se réaliser en ce domaine, les regroupements peuvent se faire aisément. Ils sont clairs. Ils sont également caractéristiques d'un fait d'une certaine originalité : la politique menée est celle d'un nouveau *Faustrecht* opposant l'élément quantitatif à la force économique. Par le jeu récent d'un parlementarisme international, la loi majoritaire modifie les données traditionnelles des relations internationales. Les moyens sont différents : ils tendent à faire prévaloir la loi du nombre sur la puissance réelle.

Ce nationalisme de bloc n'est, au demeurant, pas monolithique. Au sein des groupes se manifeste un certain éventail de points de vue. L'exemple français en fournit une illustration typique. Hostile en tant que pays industriel à l'idée d'une Autorité internationale toute-puissante, la France se démarque nettement pour le reste des positions américaines. Bien placée sur le plan des techniques de pointe, l'industrie française marque un certain retard par rapport aux entreprises des Etats-Unis (58). C'est ainsi que, en 1975, la société américaine *Deep Sea Ventures Inc.*, enregistrée dans l'Etat du Delaware, a déposé auprès du Département d'Etat une demande de droits exclusifs d'exploitation des fonds marins pour une zone d'environ 60 000 km² dans le Pacifique Centre-Est. Sans doute, les autorités américaines n'ont-elles pas fait droit à cette requête. De leur côté, les banques ne peuvent accepter de financer de telles opérations que sur des titres officiels de concession, qu'ils soient délivrés par les Etats-Unis ou par l'Autorité internationale. Il n'en reste pas moins que la France redoute que la reconnaissance du *système mixte parallèle* ne consacre un monopole de fait américain dans la zone réservée aux Etats (59). Aussi a-t-elle plaidé vigoureusement en faveur de l'adoption d'une clause anti-accaparement. Nationaliste

(57) Rapport Martray, CES, 9-10 mars 1976, *JO*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 16 juin 1976, p. 690.

(58) A une conférence faite devant l'Association américaine des professions juridiques en août 1975, M. Kissinger déclarait : « Les Etats-Unis n'ont rien à redouter de la concurrence. Notre technologie est la plus avancée du monde et notre marine militaire est suffisante pour défendre nos intérêts ». Bulletin du *CNEXO*, n° 81, septembre 1975, p. 4.

(59) Cinq consortiums multinationaux pour l'exploitation minière des océans ont été créés. Cf. Bulletin du *CNEXO*, n° 97, janvier 1977, p. 23.

apparaît la réaction américaine d'opposition au principe de cette clause (60). Si, comme il en a été question, les Etats-Unis, impatients de passer à la phase d'exploitation, concluaient un accord avec une quinzaine d'Etats concernant le Pacifique, la France considérerait cette solution comme plus conforme à ses intérêts (61).

La publicisation du droit commercial maritime

Le droit international de la mer tend à ne plus se concevoir selon deux compartiments assez étanches, l'un relevant du droit public, l'autre — le droit maritime commercial — du droit privé, chacun ayant son évolution particulière et son propre système d'élaboration des règles.

Cette séparation n'a, certes, jamais été absolue. Les règles les plus classiques du droit international public de la mer ont eu, de tout temps, des répercussions sur le commerce maritime (largeur de la mer territoriale, régime des détroits, accès dans les eaux intérieures et les ports, conditions d'octroi des pavillons, poursuite ou saisie des navires en haute mer).

Mais, aujourd'hui, les Etats vont jusqu'à se faire armateurs, négociants, exploitants pétroliers ou entendent, à tout le moins, contrôler ces activités. Les marines marchandes, en particulier, instruments de la puissance matérielle des Etats, du développement de leurs économies et de la maîtrise de leurs échanges, sont, en effet, l'objet de soins particulièrement vigilants de leur part. Les flottes de commerce servent très utilement leur politique d'indépendance économique et monétaire : l'équilibre de la balance des paiements peut être ou ne pas être assuré selon que les flottes sont ou non actives et prospères.

Bref, les transports maritimes ne sont pas seulement affaire de marchands, ils deviennent affaire d'Etats.

Droit public et droit privé de la mer tendent ainsi à s'interpénétrer. On en vient à concevoir la notion d'un droit unique recouvrant et régissant l'ensemble des activités qui s'y manifestent. Et dans les rapports entre droit public et droit privé la situation se complique avec le rôle grandissant joué par l'URSS dans le domaine maritime. Puissance longtemps continentale, se souciant de la seule défense de ses eaux côtières, elle entend maintenant être présente sur toutes les mers du globe (cf. 1^{re} partie). Or, tous les navires de l'URSS — et ceux-ci sont de plus en plus nombreux — sont des navires d'Etat. De quel droit relèvent-ils ?

(60) Cf. *Bulletin du CNEOX*, n° 90, juin 1976, p. 21.

(61) Cf. « La France et le droit de la mer », *Publications du CNEOX*, n° 3, 1974, et plus particulièrement A. PIQUEMAL : « Les positions françaises sur le problème des fonds marins au-delà de la juridiction nationale », p. 9 ; J.P. BEURIER et P. CADENAT : « La position française à l'égard du droit de la mer », *RGDIP*, 1975, p. 1028.

On assiste donc à l'heure actuelle à une tendance à faire passer davantage sous le contrôle des Etats l'élaboration des règles régissant le droit commercial maritime et à *publiciser* ou à *officialiser* ces pratiques. Celles-ci, en effet, se sont longtemps formées (et continuent à se former dans une certaine mesure) sous l'impulsion d'initiatives privées et dans des cercles ouverts essentiellement aux représentants des professions concernées. Ce sont les négociants qui ont, pour une large part, contribué à la formulation des règles de droit régissant le monde maritime. L'intervention des Etats ne se situe alors qu'au stade ultime de l'adoption des projets élaborés par les professions (62). L'un des fondateurs du *Comité maritime international*, organisme privé qui est à l'origine de nombreuses conventions sur le droit maritime (les Conventions dites de Bruxelles) définissait ainsi les méthodes de travail de ce Comité : « En dernière analyse, le juriste doit tenir la plume et c'est l'homme de la pratique qui doit dicter la solution » (63).

Ce point de vue, toutefois, n'est pas unanimement accepté. Les pays en développement, plus particulièrement, sont enclins à voir, dans ce mode de formation du droit maritime, l'un des procédés assurant la perpétuation d'une certaine supériorité des pays développés.

Les pays du Tiers Monde critiquent également une autre pratique : celle des *conférences maritimes*. On sait que celles-ci réunissent des armateurs de diverses nationalités, qui s'entendent pour un trajet donné sur la fréquence des voyages, le niveau des tarifs, la répartition du trafic, etc. Les conférences portent surtout sur les transports *nobles*, c'est-à-dire ce que l'on appelle les *marchandises générales* (*general cargo*), mais ne couvrent pratiquement pas les transports de pétrole et de marchandises en vrac (minerais, céréales).

Les avantages de ces conférences, régularité des services, normalisation des prestations en particulier, semblent largement contrebalancés (c'est la position des pays en voie de développement) par les inconvénients qui résulteraient des méthodes d'admission, de la sous-représentation de certains Etats du Tiers Monde et de la *manipulation* des taux de fret.

Un *Code de conduite des conférences maritimes* a été adopté en avril 1974, dans le cadre de la CNUCED, par 72 pays contre 7 avec 5 abstentions, ces douze dernières voix étant toutes celles des membres de l'OCDE. Le but de ce Code est double : accroître la part des pays en voie de développement dans les transports maritimes mondiaux en réservant une partie du trafic maritime à leurs propres flottes d'une part (64) et, d'autre part, freiner la hausse des

(62) Une analyse de ce mode de formation du droit maritime se trouve dans le rapport présenté par M. K. THOMMEN à la deuxième session de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Rapport TD/32 du 22 janvier 1968.

Voir également F. MOUSSU : « La Conférence de la Nouvelle-Delhi et les transports maritimes », *AFDI*, 1968, p. 642.

(63) Cf. RODIERE : « Le code de conduite des conférences maritimes », *JDI*, 1976, p. 335.

(64) Le Code dispose que les pavillons *tiers* ne pourraient transporter que 20 % du trafic régi par les conférences, les deux *extrémités* se partageant (40 % - 40 %) le reste.

taux de fret qui augmente le coût des importations mais aussi des exportations sans que cette hausse profite aux pays en développement démunis de flotte.

L'entrée en vigueur de la Convention portant Code de conduite est subordonnée à la ratification ou à l'adhésion d'au moins 24 Etats dont le tonnage global doit représenter 25 % au moins du tonnage mondial.

Au 11 février 1977 (65), 18 Etats d'Afrique, d'Amérique du Sud ou d'Asie étaient devenus parties contractantes. Ils possèdent 2,651 millions de tjb, soit 3,65 % seulement du tonnage mondial.

Les Etats développés, principalement ceux de l'OCDE, sont partagés au sujet de cette participation. Alors que la France et la RFA, qui ont signé la Convention sans encore la ratifier, et le Japon y sont plutôt favorables, les Etats *maritimes*, ceux dont les flottes n'assurent pas seulement le trafic national mais de nombreux trafics tiers générateurs de devises, y sont, en revanche, très opposés. Tel est le cas plus spécialement de la Grande-Bretagne et de la Norvège.

Une nationalisation spatiale progressive

M. Arvid Pardo réclamait, en 1967, la reconnaissance de la notion de *patrimoine commun de l'humanité* au-delà des limites *actuelles* de juridiction des Etats. Sa volonté était de marquer un coup d'arrêt aux appropriations en appliquant la notion à une vaste zone internationale. Mais, très rapidement, l'épithète *actuel* disparut mystérieusement des discussions.

En proclamant que « le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, *au-delà des limites de la juridiction nationale*, et les ressources de la zone sont le patrimoine commun de l'humanité », la Déclaration des principes (A/Rés. 2749 XXV) avalise les tendances à l'extension et conduit à faire de l'ambitieuse zone internationale une zone résiduelle. Le rôle moteur, en ce domaine, a été laissé aux Etats côtiers. Ils ne se sont point privés d'élargir unilatéralement leur aire de souveraineté ou de compétence. Ce phénomène de dilatation spatiale est maintenant universel, quelles que soient, au demeurant, les motivations diverses qui inspirent les Etats. De plus, le mouvement est double : les zones anciennes sont élargies, de nouvelles sont créées.

(65) Doc. CNUCED, TD/B/C.4/162 du 11 février 1977 : *Etat de la Convention relative à un code de conduite des conférences maritimes.*

Extension des zones anciennes

Avant même l'ouverture de la 3^e Conférence, les espaces maritimes étaient découpés verticalement et horizontalement en un certain nombre de zones : eaux intérieures, mer territoriale, zone contiguë, plateau continental. On se référait de plus en plus à la notion de mer adjacente et celle de mer *épicontinentale* (c'est-à-dire d'une mer s'étendant jusqu'aux limites des plaines abyssales) était même évoquée.

Déjà cette pluralité de zones contrastait avec une situation antérieure relativement simple que nous avons décrite.

Qu'en est-il à l'heure actuelle ? Tel est l'objet de l'étude présente qui sera menée en partant des eaux les plus proches du littoral pour aller vers les plus éloignées.

Les eaux intérieures

Elles forment un espace maritime spécifique, traditionnellement distinct de celui des eaux territoriales et soumis à un régime juridique différent (66).

Placées sous la complète souveraineté de l'Etat, elles sont même soustraites à l'application de la règle ancestrale du passage inoffensif. Sur ce point, cependant, les intérêts de la navigation ont milité en faveur de l'ouverture des ports au trafic maritime. Existe, en règle générale, une présomption d'accès. Des traités multilatéraux en disposent ainsi, moyennant certaines conditions : c'est le cas de l'importante Convention de Genève sur le régime international des ports maritimes (9 décembre 1923) (67).

Les eaux intérieures ne suscitent, le plus souvent, qu'un intérêt limité dans le droit de la mer en raison de leur totale intégration à l'Etat. Les Conventions de Genève de 1958 n'en font mention que de façon incidente. Ces espaces ne sont pourtant pas demeurés étrangers, depuis quelques années, au mouvement général d'extension.

Que sont ces eaux intérieures ? Le professeur Cavaré décelait dans l'expression une double acception : géographique et juridique. « Géographique-

(66) Cf. CASTBERG : « Distinction entre les eaux territoriales et les eaux intérieures », *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1954, t. I, p. 113.

Voir également les débats de la session d'Amsterdam de l'Institut de droit international, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1957, t. II, p. 473.

(67) L'article 2, alinéa 1^{er} du statut élaboré par cette Convention dispose :

« Sous condition de réciprocité..., tout Etat contractant s'engage à assurer aux navires de tout autre Etat contractant un traitement égal à celui de ses propres navires ou des navires de n'importe quel autre Etat, dans les ports maritimes placés sous sa souveraineté ou son autorité, en ce qui concerne la liberté d'accès du port, son utilisation et la complète jouissance des commodités qu'il accorde à la navigation et aux opérations commerciales pour les navires, leurs marchandises, et leurs passagers. »

ment, les eaux intérieures sont celles qui sont complètement enfermées dans les terres : la mer Morte, la mer Caspienne, les Grands Lacs. Juridiquement, au contraire, les eaux intérieures sont celles qui sont situées en deçà du point de départ de la mer territoriale. Elles comprennent ainsi : 1) les ports maritimes avec leurs aménagements ; 2) les rades (en tant qu'elles constituent des abris) ; 3) les eaux comprises entre le rivage et la laisse de basse mer ; 4) certaines baies et eaux historiques » (68).

La définition reste exacte. Ces eaux n'ont pas varié dans leurs éléments composants. Leur emprise géographique, en revanche, a parfois changé.

C'est la Cour internationale de justice qui, pour la première fois, a admis l'amplification de ces eaux à propos de l'affaire des Pêcheries norvégiennes (69). En reconnaissant la validité de la méthode des lignes de base droites adoptée par la Norvège pour déterminer la largeur de sa mer territoriale, elle entérine parallèlement l'incorporation des eaux situées en deçà des lignes de base dans les eaux intérieures. Décision grave (70), puisqu'elle ouvrait la voie à une consécration conventionnelle. En son article 5, § 1, la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë la confirme : « Les eaux situées du côté de la ligne de base de la mer territoriale qui fait face à la terre font partie des eaux intérieures de l'Etat ». La portée de cette règle est cependant atténuée par le paragraphe 2 du même article qui dispose : « Lorsque l'établissement d'une ligne de base droite... a pour effet d'englober comme eaux intérieures des zones qui étaient précédemment considérées comme faisant partie de la mer territoriale ou de la haute mer, le droit de passage inoffensif... s'applique à ces eaux » (71).

En revanche, la Convention est muette sur la distance maximum entre les lignes de base droites et le rivage ainsi qu'entre les points qui peuvent être joints par des lignes droites. Dans sa première rédaction, en 1954, la Commission du droit international avait fixé une longueur maximum de 10 milles nautiques. La Convention de 1958 se contente d'indiquer — reprenant à son compte, là encore, les positions de la Cour (p. 142) — que le tracé « ne doit pas s'écarter de façon appréciable de la direction générale de la côte » (article 4, § 2). Le texte de négociation composite issu de la session 1977 de la 3^e Conférence, reproduit littéralement cette disposition (article 7, § 3) (72).

Ainsi ouverte, la voie devait être empruntée par plusieurs pays. Les Philippines justifiaient l'application de cette règle, au Sous-Comité 2 du Comité

(68) L. CAVARÉ : *Le droit international public positif*, Paris, Pédone 1969, tome II, p. 799.

(69) Affaire des pêcheries (Royaume-Uni contre Norvège), 18 décembre 1951, *Rec. CIJ*, 1951, p. 6.

(70) Voir M. SCERNI : « Les espaces maritimes et le pouvoir des Etats », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye (RCADI)*, 1967, III, t. 122, p. 107 et notamment pp. 126-127.

(71) Cf. M. VOELCKEL : « Les lignes de base dans la Convention de Genève sur la mer territoriale », *AFDI*, 1973, p. 820.

(72) Doc. A/Conf. 62/WP 10.

des Fonds marins en ces termes : « Depuis des siècles, les Philippines considèrent leurs 7 000 îles comme une seule nation, leurs habitants comme un seul peuple et les eaux qui les séparent comme partie intégrante de leur territoire. Leur situation géographique le veut ainsi. L'intégration entre la terre et la mer est beaucoup plus complète dans le cas d'un archipel que dans le cas d'un Etat riverain » (73). La dernière phrase de cette citation est caractéristique dans la mesure où elle fait apparaître les virtualités d'extension des eaux intérieures, particulièrement dans le cas d'Etats archipélagiques. Ceux-ci (Indonésie, Fidji, Maurice, Philippines, etc.) ont un intérêt évident à tracer les lignes de base droites entre les points extrêmes des îles les plus éloignées. Aussi certains d'entre eux ont-ils présenté un vibrant plaidoyer en ce sens devant la 3^e Conférence sur le droit de la mer « An archipelagic State may employ the method of straight baselines joining the outermost points of the outermost islands and drying reefs of low-tide elevations of the archipelago... » (74).

L'utilisation de cette méthode provoque une incontestable réticence de la part des autres Etats alarmés à la pensée de voir de vastes espaces maritimes tomber sous frontière nationale.

Le texte composite, base des actuelles négociations, tente de trouver un compromis. C'est ainsi que l'article 47 dispose :

- « 1. Un Etat-archipel peut tracer des lignes de base archipélagiques droites reliant les points extrêmes des îles les plus éloignées et des récifs découverts de l'archipel sous réserve que ces lignes de base englobent les îles principales et une zone telle que le rapport de la superficie des eaux à celle des terres, y compris les atolls, se situe entre un pour un et neuf pour un.
2. La longueur de ces lignes de base ne doit pas être supérieure à 100 milles nautiques, si ce n'est que 3 % au maximum du nombre total des lignes de base englobant un archipel quelconque peuvent avoir une longueur supérieure, jusqu'à concurrence d'un maximum de 125 milles nautiques.
3. Le tracé de ces lignes de base ne doit pas s'écarter de façon appréciable du contour général de l'archipel... »

Sans doute ne s'agit-il là que d'un texte de négociation dépourvu de valeur juridique, mais le compromis qu'il exprime s'entend au très large avantage des Etats archipélagiques. D'ailleurs, la version actuelle leur est plus favorable encore que celle figurant dans l'ancien texte unique révisé (article 119, 2^e Commission). Remarquons cependant un point important : ce statut privilégié devrait être celui des Etats archipélagiques au sens strict et non celui d'archipels dépendant d'Etats continentaux.

Parallèlement, la pratique unilatérale a fait preuve d'audace et d'imagination. Qu'on en juge. Plusieurs Etats ont tracé des lignes de base qui atteignent

(73) A/AC 138/SC II/SR 13, p. 142.

(74) Proposition des Bahamas, Doc. A/Conf. 62/C 2/L 51. On peut traduire par : « Un Etat archipélagique peut employer la méthode des lignes de base droites joignant les points extrêmes des îles les plus éloignées et les récifs à sec ou les élévations à marée basse de l'archipel... »

Voir aussi Equateur. Doc. A/Conf. 62/C 2/L 51.

presque 500 milles. Le Bangladesh s'est fondé pour ce tracé sur un critère de profondeur des eaux. Deux Etats (Tonga et Maldives) ont délimité leurs eaux intérieures par des lignes de base rejoignant des coordonnées géographiques (75) (lignes de longitude ou de parallèle).

L'accaparement d'espaces maritimes par recours à ces méthodes comporte, en outre, une autre conséquence non moins fâcheuse, bien que moins visible. Le tracé des lignes de base peut être effectué de telle sorte qu'un certain nombre de détroits servant à la navigation internationale soient compris dans les eaux intérieures (76).

Le grignotage qui est ainsi en train de se réaliser peut être considérable. Il a pour résultat de fixer plus au large le point de départ de la mer territoriale. Surtout, par le système hybride qu'il institue — eaux intérieures placées sous la souveraineté de l'Etat, mais aussi espace sur lequel s'exerce le passage inoffensif — il entraîne le risque de permettre à la souveraineté de prévaloir sur les intérêts de la navigation internationale. Un tel risque se situerait dans le droit fil de l'évolution actuelle. Il ne s'agit point d'ailleurs, d'une hypothèse d'école, puisque des propositions de ce genre ont été faites à la Conférence sur le droit de la mer. En vertu de celles-ci serait reconnu à l'Etat-archipel compétence pour prendre, en deçà des lignes de base (c'est-à-dire des eaux considérées comme intérieures), des mesures restrictives de la circulation : désignation de couloirs de passage aux navires étrangers, possibilité pour l'Etat d'édicter des règlements fixant les conditions de transit, etc. (77).

Cependant, les tendances nationalistes sont encore plus marquées en ce qui concerne la mer territoriale.

La mer territoriale

« A mon avis, la modification des limites des eaux territoriales pour protéger les intérêts économiques et autres intérêts sociaux, ne se justifie pas en droit. Au surplus, si l'on approuvait une telle pratique, il en résulterait une tendance dangereuse : les Etats seraient encouragés à estimer leurs droits d'une manière subjective, plutôt que de se conformer à une règle internationale commune. »

Ainsi s'exprimait prophétiquement Lord Mac Nair dans son opinion dissidente à propos de l'affaire des Pêcheries en 1951 (78). Le mouvement d'extension unilatérale des eaux territoriales ne faisait pourtant que débiter. Faute de cette règle internationale commune, à laquelle le célèbre juriste fait allusion, le thème de la territorialisation a pris désormais une ampleur sans précédent.

(75) Voir sur ce point *Perspectives on Ocean policy*, p. 384.

(76) Le Yémen du Sud revendique la souveraineté sur le détroit de Bab El Mandeb, *Le Monde*, 28-29 octobre 1973.

(77) Cf. Doc. A/Conf. 62/C 2/L 49.

(78) *Rec. CIJ*, 1951, p. 169.

Les controverses commencent, cependant, à se taire sur l'étendue de la mer territoriale. Malgré quelques combats d'arrière-garde, un consensus semble se dégager sur cette question au sein de la 3^e Conférence. En revanche, sans atteindre le degré de gravité des débats relatifs aux fonds marins, d'autres problèmes irritants apparaissent qui divisent la communauté internationale.

UN PROBLÈME ANCIEN EN VOIE DE SOLUTION :
L'ÉTENDUE DE LA MER TERRITORIALE

En simplifiant, on peut dire que la fixation de la largeur des eaux territoriales n'a pas posé, pendant longtemps, de problème de fond, mais des problèmes d'ordre technique. Il s'agissait, en effet, de déterminer un critère uniforme commun. Successivement, plusieurs furent proposés, parfois appliqués. Ainsi les auteurs italiens du Moyen Âge ont suggéré une limite de 100 milles marins. La théorie du rayon visuel connut ensuite plus de succès, puisque partie de Norvège, elle s'étendit progressivement aux autres pays sans atteindre pourtant à l'uniformité. Selon, sans doute, le degré d'acuité visuelle des différents pays, des étendues diverses furent fixées (Ecosse : 14 m ; Pays-Bas : 15 m ; France et Angleterre : 21 m). L'unité fut réalisée au début du XVIII^e siècle par la très large acceptation du critère de la portée de canon. Selon la formule de Bynkershoek, *imperium terrae finiri ubi finitur armorum potestas*. De là découle la fixation à trois milles nautiques de l'étendue des eaux territoriales. Longtemps après avoir perdu son support balistique, ce critère continua de s'appliquer. La règle coutumière des 3 milles marins régit le droit de la mer pendant presque deux siècles (79).

A cette ère de stabilité et d'entente déterminée par une conception commune de l'utilisation des espaces maritimes, succède l'ère de la diversité, du nationalisme débridé. Pour procéder à la détermination de leurs eaux, les Etats ne font pas toujours preuve d'un despotisme éclairé. Considérant la règle des trois milles comme frappée de péremption, ils fixent unilatéralement d'autres étendues. Cette pratique anarchique de l'acte unilatéral va entraver la recherche d'une limite commune. De son côté, l'absence de limite commune invite à l'action dispersée.

Lors de la Conférence de codification de La Haye de 1930, dont l'ordre du jour portait en partie sur le régime juridique de la mer territoriale, le désaccord sur la règle des trois milles commençait à se faire jour. Sur les 36 Etats qui participaient à l'étude de ce problème, 18 seulement se déclaraient partisans du maintien des trois milles. Il s'agissait, du reste, des principaux Etats maritimes puisqu'ils représentaient 80 % du tonnage mondial (80). Mais déjà, le silence observé aboutissait à la reconnaissance internationale implicite de la limite des douze milles adoptée par l'URSS.

(79) Cf. GIDEL : « La mer territoriale et la zone contiguë », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye (RCADI)*, 1934, II, p. 137.

(80) Cf. P. MANIN : « Droit international public », *Les cours du droit*, 1975, p. 552.

Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, il devient patent que la limite des trois milles n'a plus valeur reconnue : la règle coutumière est tombée en désuétude. Divers facteurs y ont concouru : la navigation internationale perd le caractère prioritaire et prééminent qu'elle avait auparavant, les Etats nouveaux guidés par des besoins différents de ceux des anciennes puissances sont favorables à une extension, l'intérêt économique qui s'attache à une zone proche des côtes, réservoir de richesses et bastion de pêche exclusive pour les nationaux, plaide en faveur d'une mer territoriale de vaste étendue.

Le mouvement d'appropriation va être lancé par certains Etats sud-américains. On sait que, dès 1947, le Chili (23 juin), suivi de près par le Pérou (1^{er} août) fixent de leur propre chef à 200 milles leurs eaux territoriales. Différentes raisons militent en faveur de ces décisions ultra-nationalistes :

- *raisons géographiques* : la faune marine le long du littoral du Pacifique Sud est particulièrement riche à proximité du courant froid de Humboldt, tandis que le plateau continental est pratiquement inexistant ;
- *raisons économiques* : la pêche nationale, très importante pour ces pays (spécialement le Pérou), et les industries qui en dérivent subissent la forte concurrence des flottes étrangères plus modernes, mieux équipées ;
- *raisons d'ordre financier enfin* : en élargissant ainsi leurs eaux poissonneuses, ces pays peuvent monnayer l'entrée des chalutiers étrangers.

Pourtant l'énormité de l'extension suscite d'amples réactions et, même longtemps après l'effet de surprise dissipé, l'inquiétude devant de telles mesures persiste. Ainsi celle exprimée par l'amiral Gorshkov : « Un symptôme très alarmant est l'extension par certains Etats de leurs eaux territoriales jusqu'à une distance de 200 milles, ce qui n'est autre chose qu'un essai d'annexion de grands espaces océaniques » (81).

Ce mouvement ne va pas rester isolé. Il gagne rapidement une partie de l'Amérique latine (82), et revêt la forme collective que nous avons déjà rencontrée : des Déclarations communes successives fixent une doctrine régionale et la justifient. Restreintes dans la Déclaration de Santiago du 18 août 1952 à trois pays (Chili, Equateur, Pérou), elles vont devenir l'expression de positions communes à l'ensemble du sous-continent : Déclaration de Montevideo du

(81) S.G. GORSHKOV, amiral de la flotte soviétique : *Les navires militaires dans la guerre et dans la paix*, 1974.

(82) Sur les aspects latino-américains des problèmes de la mer, voir :

F. THIBAUT : *L'Amérique latine et l'évolution du droit international de la mer*, thèse, Paris.

« L'Amérique latine et l'évolution du droit international de la mer », *RGDIP*, 1971, p. 742.

« Le continent américain et la crise du droit de la mer », *RGDIP*, 1976, p. 785.

H. Gros ESPIELL : « La mer territoriale dans l'Atlantique sud-américain », *AFDI*, 1970, p. 743.

« L'Amérique latine et le droit de la mer », *NED*, n° 4 316 - 4 317 - 4 318, p. 69.

8 mai 1970 (Chili, Equateur, Pérou, Panama, Salvador, Argentine, Brésil, Nicaragua et Uruguay) (83), Déclaration de Lima du 8 août 1970, à laquelle, aux précédents pays, s'ajoutent le Mexique, la Colombie, le Honduras, le Guatemala et la République dominicaine.

Sans se livrer à une analyse de ces textes, il est intéressant de formuler deux remarques :

○ On trouve dans la Déclaration de Montevideo une expression symptomatique d'une conception situationniste du droit de la mer. Y est ainsi reconnu le droit pour les Etats signataires « de délimiter leur souveraineté et leur compétence maritime en harmonie avec les facteurs qui conditionnent l'existence des ressources maritimes et le besoin d'exploitation nationale » (point 2).

○ Les auteurs de ces documents sont tous des Etats côtiers. Ni la Bolivie, ni le Paraguay, Etats enclavés, n'en sont signataires. Certes, il s'agit ici d'affirmation de droits sur des eaux qui bordent le littoral. Dans la conception classique de la mer territoriale, la souveraineté sur celle-ci est le complément, l'accessoire de la souveraineté terrestre. Dans leur remise en cause générale du droit de la mer, ces Etats ne rejettent-ils pas également cette idée ? Notons d'ailleurs que les textes évitent de faire référence expresse à la mer territoriale. En revanche, ils invoquent la notion de développement et insistent sur les nécessités particulières des Etats placés dans cette situation économique. Or, la Bolivie comme le Paraguay sont des pays en développement. On aurait alors pu concevoir une approche globale valable pour tous les pays de la région. Ce n'est pas le cas. La vérité est que ces Déclarations confirment l'idée nationaliste : des Etats affirment un droit personnel de propriété sur des espaces maritimes. Ce n'est pas là un phénomène propre aux Etats d'Amérique latine ; il convenait, cependant, de le souligner au passage.

Tous les Etats de cette région n'ont pas soutenu des positions parfaitement identiques. Des distinctions plus subtiles pourraient être faites à cet égard (84). Mais il est important de noter l'ampleur d'un mouvement de revendication sur une zone de 200 milles qui va gagner certains Etats africains à la veille de la 3^e Conférence (85).

Les inconvénients d'une extension généralisée des eaux territoriales à 200 milles ont été maintes fois mis en évidence. C'est peut-être d'ailleurs l'URSS qui a brossé à ce sujet le tableau le plus complet en mettant l'accent sur la gêne que cette situation provoquerait pour les pays en voie de développement. Dans le Rapport Khlestov, présenté au Comité des fonds marins, il est indiqué : « Des experts soviétiques ont calculé que si la majorité des pays imposaient une limite de 200 milles, plus de 140 millions de km² sur les 361 millions de km² de superficie totale des océans — soit 40 % de cette

(83) Texte dans *RGDIP*, 1971, p. 302.

(84) Sur cette présentation, voir J. CASTANEDA : « Les positions des Etats latino-américains », *Actualités du droit de la mer*, p. 158.

(85) A l'heure actuelle, encore, au sein de la 3^e Conférence, quelques militants plaident pour une mer territoriale *stricto sensu* de 200 milles qu'ils qualifient de *zone maritime nationale*.

superficie — deviendraient des eaux territoriales. Ainsi 44 % de l'océan Pacifique deviendraient des eaux territoriales... L'existence d'eaux territoriales très étendues compliquerait inévitablement les conditions de transport et accroîtrait, plutôt qu'elles ne les diminueraient, les risques maritimes encourus. Ces facteurs entraîneraient un accroissement des taux de fret et des autres charges. L'augmentation des coûts de transport s'accompagnerait d'une hausse des prix des produits exportés et importés, ce qui serait particulièrement préjudiciable aux économies des pays en voie de développement » (86).

Appelée à étudier cette question, la Commission du droit international constatait en son sein des divergences d'opinion. Lors de la Conférence de Genève de 1958, le désaccord est patent. Si les Etats parviennent à s'entendre sur les différents points qu'appelait une codification d'ensemble, ils se divisent sur l'étendue des eaux territoriales. Dans la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, il est simplement indiqué dans le § 2 de l'article 24 :

« La zone contiguë ne peut s'étendre au-delà de 12 milles à partir de la ligne de base qui sert de point de départ pour mesurer la largeur de la mer territoriale. »

Une limite maximum est donc ainsi fixée englobant mer territoriale et zone contiguë.

Une seconde Conférence est réunie à Genève du 17 mars au 26 avril 1960. En vertu de la Résolution 1307 (XIII) de l'Assemblée générale en date du 10 décembre 1958, elle est particulièrement chargée de régler le problème de la largeur de la mer territoriale et des limites de pêche. Une proposition intéressante de compromis est présentée par le Canada et les Etats-Unis (87), en vertu de laquelle chaque Etat a le droit de fixer les limites de sa mer territoriale à 6 milles, et d'établir une zone contiguë aux eaux territoriales de 6 milles également. Ce projet des 6 + 6, adopté en commission, n'a manqué que d'une voix pour être admis en séance plénière.

Au terme des deux Conférences de Genève, par conséquent, la conviction était acquise que la règle des 3 milles avait définitivement cessé d'être, mais aucune règle nouvelle ne lui était substituée.

Ceci n'a pas empêché, au cours des années suivantes, certains pays de conserver la limite traditionnelle des 3 milles. Mais le mouvement vers une extension était irréversible. Pour s'en convaincre, il est intéressant de fournir une double illustration d'Etats longtemps fidèles aux 3 milles qui ont fini par céder à la tendance générale.

o Ce fut le cas des *Etats-Unis* qui s'étaient manifestés en 1958 au rang des plus ardents défenseurs de l'ancienne règle. Ils avaient notamment montré qu'une extension des eaux territoriales à 12 milles placerait sous souveraineté des Etats une centaine de détroits internationaux, gênant la navigation ou le survol. Ces

(86) Doc. A/AC 138/SC II/SR 6, pp. 26, 27.

(87) Doc. A/Conf. 19/CI/L 10.

considérations stratégiques invoquées témoignent d'ailleurs d'un contraste des positions américaines relatives au droit de la mer et de la prééminence des intérêts militaires (88). Pourtant, en 1965, les autorités américaines étendirent à 12 milles leurs limites de pêche exclusive. Dès le début de la 3^e Conférence, elles ont également compris que la largeur des 12 milles était seule susceptible de permettre la réalisation d'un accord (89). C'est pourquoi, en juin 1974, elles en ont proposé la généralisation.

o Traditionnellement très attachée elle aussi à la règle des 3 milles, la France l'a confirmée encore dans le décret du 17 juin 1966 (article premier) (90) pour étendre dès l'année suivante (décret du 7 juin 1967) à 12 milles la zone de pêche. La loi du 24 décembre 1971 généralise cette limite en fixant à son tour les eaux territoriales à 12 milles (91). Diverses raisons ont été invoquées pour justifier cette extension : un meilleur exercice des pouvoirs de police en matière de lutte contre la pollution, la solution apportée aux problèmes liés à l'installation de terminaux artificiels au large des côtes, un support juridique plus sûr concernant les mesures de sécurité à prendre dans le Pacifique à l'occasion des expériences nucléaires, mais surtout la volonté de ne pas rester en dehors du mouvement général d'extension (92).

Malgré des fixations plus larges, la pratique des 12 milles était devenue puissante, lorsque, à partir de 1967, la question de la détermination du droit de la mer fut de nouveau étudiée dans son ensemble par les organes des Nations unies. Un rapport soviétique présenté au Comité des fonds marins affirmait que sur les 109 Etats côtiers, 96 avaient fixé leurs limites à 12 milles (93). Le délégué soviétique ajoutait d'ailleurs : « Toutefois, la délégation soviétique

(88) « There is no doubt... in the mind of most observers that US LOS Policy is most importantly affected by the Pentagon's view of US military interests. This is the major reason for believing that of the two objectives mentioned, the military interest is paramount. In order to secure a narrow territorial sea of free transit through straits the US will very probably be willing to sacrifice its alleged fishery interests » (Il n'y a pas de doute... dans l'esprit de nombreux observateurs que la politique américaine en matière maritime est profondément marquée par les vues du Pentagone relatives aux intérêts militaires américains. C'est la raison pour laquelle, des deux objectifs mentionnés, l'intérêt militaire est prépondérant. Afin de s'assurer par une mer territoriale étroite, le passage à travers les détroits, les Etats sont probablement prêts à sacrifier leurs intérêts en matière de pêcheries.)

Cf. W.T. BURKE : « *Some thoughts on fisheries and a new Conference on the Law of the sea*, National Resources Public Policy Seminar, University of Washington, 25 novembre 1970, p. 8.

(89) « The United States has recognized that the only practical possibility for agreement on the breadth of the territorial sea lies in acceptance of a 12 miles maximum limit », US Department of State, *The Department of State Bulletin*, n° 1715, 8 mai 1972, p. 674.

(90) *RGDIP*, 1967, p. 192.

(91) Loi n° 71.1060 du 24 décembre 1971, *JO*, 30 décembre 1971, p. 12899 ; voir également *RGDIP*, 1972, p. 192.

(92) Parallèlement, la loi du 5 juillet 1972 étendit à 80 m la zone de « conservation des ressources biologiques de la mer au large du Département de la Guyane », *JO*, 9 juillet 1972, p. 7178. *RGDIP*, 1972, p. 1158.

(93) A/AC 138/SC II/SR 6, p. 25.

ne propose pas que tous les Etats adoptent la limite des 12 milles. Les Etats pourraient décider eux-mêmes s'ils veulent l'adopter ou s'ils préfèrent conserver la limite inférieure existante ». Cette remarque retient l'attention car elle met l'accent sur une certaine diversité possible dans la fixation. Le Comité des fonds marins avait été également saisi d'une proposition visant à opérer une distinction entre Etats bordant des mers et Etats bordant des océans. Les premiers se seraient vus reconnaître des eaux territoriales de 12 milles, tandis que les autres auraient pu bénéficier d'une mer territoriale plus étendue (94). Cette dernière conception n'a pas prévalu et c'est plutôt vers la solution unitaire que s'est orientée la 3^e Conférence, où un très large consensus a été dégagé sur la limite des 12 milles. C'est ainsi que le texte composite précise, en son article 3 :

« Tout Etat a le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale jusqu'à une limite ne dépassant pas 12 milles marins, mesurée à partir des lignes de base déterminées conformément à la présente convention » (95).

En vertu de ce texte officieux, les Etats conservent la liberté de fixer l'étendue de leurs eaux en dessous des 12 milles. Gageons que peu nombreux seront ceux qui utiliseront cette possibilité.

Quoi qu'il en soit, cette lancinante question de l'étendue de la mer territoriale semble être résolue sur une base uniforme.

LES PROBLÈMES ACTUELS RELATIFS A LA MER TERRITORIALE

L'intérêt s'est déplacé. Ce sont maintenant les conséquences de l'extension des eaux territoriales dont il convient de se préoccuper. Certaines sont mises en lumière et font l'objet de débats publics. D'autres, en revanche, sont ignorées ou restent dans des zones de pénombre. Ainsi, en ce qui concerne ces dernières, deux points méritent mention. Nous les signalons simplement pour l'instant. Nous les retrouverons plus longuement en étudiant la zone économique exclusive.

● *Celui du contrôle.* L'extension de la mer territoriale soulève le problème de la maîtrise de l'espace. Souveraineté implique aussi surveillance. L'Etat riverain est soucieux de développer ses droits, mais à une amplification de son emprise spatiale correspondent des devoirs accrus. Soumis à l'obligation de vigilance, l'Etat est-il capable d'y faire face ? (96).

⊕ *Celui de l'accès à la mer des Etats sans littoral* (97). Ces pays, certes, font entendre leur voix et leurs revendications. Ils restent, malgré tout, les mal-aimés.

(94) Voir sur ce point : A/AC 138/SC II/SR 12, p. 124.

(95) Doc. A/Conf. 62/WP 10.

(96) Voir L. MARTIN : *Perspectives on ocean policy*, p. 39.

(97) Cf. C. PALAZZOLI : « De quelques développements récents du droit des gens en matière d'accès à la mer des pays dépourvus de littoral », *RGDIP*, 1966, p. 667.

La distance est grande entre les pétitions de principes philanthropiques et les réalités. Ainsi, le texte de négociation composite dispose en son article 125 :

§ 1. — « Les Etats sans littoral ont le droit d'accès à la mer et depuis la mer pour exercer les droits prévus dans la présente convention, y compris ceux relatifs à la liberté de la haute mer et au patrimoine commun de l'humanité. A cette fin, les Etats sans littoral jouissent de la liberté de transit à travers le territoire des Etats de transit par tous les moyens de transport. »

§ 2. — « Les conditions et modalités de l'exercice du droit de libre transit sont convenues entre les Etats sans littoral et les Etats de transit intéressés par voie d'accords bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux. »

§ 3. — « Dans l'exercice de leur pleine souveraineté sur leur territoire, les Etats de transit ont le droit de prendre toutes mesures nécessaires pour faire en sorte que les droits et facilités stipulés dans la présente partie au bénéfice des Etats sans littoral ne portent pas atteinte à leurs intérêts légitimes. »

Deux remarques s'imposent :

- La première concerne l'esprit même du texte. C'est avec soin et en termes fermes que sont défendus les « intérêts légitimes des riverains ». Le droit paraît beaucoup plus une faveur accordée aux Etats sans littoral. Elle doit s'entendre restrictivement.

- La seconde remarque a trait à la technique juridique. Passer par le procédé de l'accord bilatéral ou régional aboutit à placer les Etats sans littoral en fâcheuse situation. L'exercice de ce droit risque de devenir un problème de rapport de force, d'équilibre entre les cocontractants. Même s'il est conclu — et aucune garantie n'est prévue en cas de non passation — l'accord ne se fera sans doute pas sans contrepartie. Les dispositions mentionnées traduisent le nationalisme des côtiers. Les Etats sans littoral en avaient pleine conscience puisqu'ils souhaitaient que la Convention générale règle le problème dans son ensemble.

Deux questions appellent de plus longs développements. Ce sont celles relatives au passage inoffensif et aux détroits.

Le passage inoffensif

Institution ancestrale destinée à faciliter la circulation internationale, le passage innocent est aujourd'hui sujet à un certain renouvellement et pose des problèmes variés.

De ceux-ci, il a été déjà rencontré quelques aspects à propos du passage dans les eaux intérieures en deçà des lignes de base droites. Il convient de montrer ici que, parallèlement à l'extension de la mer territoriale, une conception du passage inoffensif plus favorable à l'exercice de la compétence territoriale constitue une manifestation renforcée du nationalisme maritime.

Le droit de passage, admis par la coutume, reconnu par la Convention de Barcelone de 1921, a fait l'objet d'une soigneuse codification par la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë (articles 14 à 23).

Cette réglementation laisse de larges pouvoirs à l'Etat riverain. La pratique actuelle tend à les amplifier.

Déjà, en effet, les dispositions de la Convention de Genève ne sont pas aussi libérales qu'il pourrait y paraître pour les navires étrangers. Ceux-ci doivent se contenter de transiter, en évitant, sauf cas de relâche forcée ou de détresse, le stoppage et le mouillage, et ne pas donner à penser par leur comportement qu'ils portent atteinte « à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat riverain » (article 14, § 4). Tenus de se conformer aux lois et règlements édictés par celui-ci, ils sont étroitement soumis à sa juridiction. Surtout, l'article 16, § 3, prévoit même qu'une suspension temporaire et géographiquement limitée du passage peut être décrétée pour des raisons de sécurité. Quant aux sous-marins, ils sont tenus de passer en surface et d'arborer leur pavillon (98).

Ce tableau n'est pas complet. Il indique clairement, cependant, la nature du passage inoffensif, institution hybride tentant de concilier les intérêts contradictoires de la navigation et de l'Etat riverain.

La pratique internationale récente suscite des inquiétudes sur des déformations ou transformations de la conception du droit de passage. Quelques exemples révélateurs, bien que d'intérêt inégal, peuvent être fournis.

o Anecdote isolée ou naissance d'un procédé alarmant, le Parlement des Bahamas a récemment voté une loi permettant à son pays d'exiger un péage sur tous les navires passant dans ses eaux territoriales. Ceux qui refuseraient de l'acquitter pourraient être saisis et vendus aux enchères, les commandants susceptibles d'encourir des peines de prison (99).

Une telle mesure est en contrariété avec les dispositions de l'article 18, § 1 de la Convention de Genève de 1958 (100) reproduites à l'article 26, § 1 du texte de négociation composite.

o L'admission des navires à propulsion nucléaire commerciaux dans les eaux territoriales ou leur entrée dans les ports ont été soumises à un régime où l'hospitalité et la courtoisie internationales habituelles en matière maritime perdent leurs droits. On peut tenter d'apprécier la licéité de ce régime au regard de l'exercice du droit de passage (101).

La Convention de Bruxelles du 25 mai 1962 relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires ne règle pas, sauf de façon incidente (article 17),

(98) Cf. A/AC 138/SC II/SR 6, p. 28.

(99) *Le Marin*, 17 septembre 1976.

(100) Article 18, § 1 : « Il ne peut être perçu de taxes sur les navires étrangers à raison de leur simple passage dans la mer territoriale. »

(101) L. LUCCHINI et M. VOELCKEL : « Passage dans les eaux territoriales et séjour dans les ports du navire à propulsion nucléaire ». *Droit nucléaire et droit océanique, Economica*, 1977.

les problèmes du passage de ces bâtiments dans les eaux territoriales (102). De toute façon, ce texte n'est pas entré en vigueur.

En revanche, le corps de règles formé par le chapitre VIII de la Convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention Solas : 17 juin 1960), les accords bilatéraux de visite conclus par les Etats-Unis et la République fédérale d'Allemagne avec un certain nombre de pays hôtes (103), le modèle de règles (sans caractère contraignant) établi par l'Agence pour l'énergie nucléaire (104) est, sur ce point, parfaitement homogène. Il établit un régime unitaire reposant sur la nécessité de l'autorisation préalable. Ce système est d'une grande rigueur : il se fonde, dans la plupart des cas, sur la conclusion d'un acte conventionnel entre l'Etat du pavillon et l'Etat de séjour. Celui-ci conserve une totale liberté d'appréciation pour assortir son approbation de conditions particulières (approche des côtes par des itinéraires appropriés, notification assez longtemps à l'avance de la première entrée du navire, etc.).

Cette compétence étendue de l'Etat riverain ne cesse d'ailleurs de s'exercer tout au long du séjour du bâtiment. C'est ainsi que, en vertu de l'accord passé, les autorités locales vont disposer d'un contrôle permanent sur le navire. Dans certaines hypothèses de risques graves et imminents, l'Etat d'accueil peut même se substituer à l'exploitant pour prendre les mesures qui s'imposent.

Un tel régime peut sembler en dérogation avec le droit commun du passage inoffensif ou du moins exprimer la volonté de l'Etat riverain de donner leur plein effet, jusqu'aux limites les plus extrêmes, aux pouvoirs qu'il possède traditionnellement.

Sans doute ce régime est-il lié à l'absence de règles générales concernant les navires nucléaires. Il convient d'ailleurs de relever qu'il n'est pas repris par les dispositions du texte de négociation officieux, qui prévoit dans son article 23 un système plus souple :

« Les navires étrangers à propulsion nucléaire ainsi que les navires transportant des substances radio-actives ou autres substances de nature dangereuse ou nocive sont tenus, lorsqu'ils exercent leur droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales, d'être munis des documents et de prendre les mesures spéciales de précaution prévues pour ce type de navire dans les accords internationaux. »

(102) Sur cette Convention, voir C.A. COLLIARD : « La Convention de Bruxelles relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires ». *AFDI*, 1962, p. 41 et dans *Aspects du droit de l'énergie atomique*, CNRS, tome I, 1965, p. 233.

LEGENDRE : « La Conférence diplomatique de Bruxelles de 1962 », *DMF*, 1962, p. 575.

L. HARDY : « The liability of operations of nuclear ships », *International and comparative Law quarterly (ICLQ)*, 1963, p. 778.

(103) Sur les accords Savannah, voir KOVAR : « Les accords conclus au sujet du Savannah et la responsabilité civile des exploitants de navires nucléaires », *AFDI*, 1965, p. 783.

(104) Texte du Modèle de 1972 dans *Bulletin de droit nucléaire (BDN)*, n° 12, p. 32.

En son § 2, l'article 22 ajoute :

« ... Les navires-citernes, les navires à propulsion nucléaire et les navires transportant des substances ou des matériaux radio-actifs, ou tout autre produit de nature dangereuse ou nocive, peuvent être requis de n'emprunter que ces couloirs de navigation. »

Ainsi, en soumettant légitimement les navires nucléaires à des conditions particulières — en raison de leur mode spécial de propulsion —, ces dispositions officieuses n'en font plus pour autant une catégorie spécifique obéissant à un sort juridique draconien.

Si l'on ne semble pas s'orienter, dans ces conditions, vers un système à part, le régime de droit positif actuel (limité à quelques accords bilatéraux adoptés dans un contexte spécifique), en posant la règle de l'autorisation préalable, constitue un sérieux avertissement concernant les restrictions auxquelles le passage inoffensif peut être soumis.

Certes, le navire nucléaire est dans une situation carrefour au confluent du droit nucléaire et du droit de la mer. Faire pénétrer dans les eaux territoriales un navire de ce type conduit à cumuler deux sortes de risques : les risques nucléaires, ceux propres à la navigation maritime. On peut donc penser que les règles juridiques en vigueur sont la résultante de cette mixité.

Mais n'est-il pas plus vrai encore que ce régime forme une illustration caractéristique de l'idée de « modernisation de la notion de passage inoffensif » (105) vigoureusement soutenue par le Canada et reprise par un certain nombre d'autres pays qui, au nom de la protection de leur environnement, de la défense des richesses maritimes, ou des impératifs de leur sécurité se reconnaissent compétence pour limiter le transit ?

o Le comportement du Canada, au cours de ces dernières années, est en effet significatif d'une entreprise visant à renforcer le pouvoir de l'Etat riverain en matière de passage des navires étrangers.

Depuis longtemps soucieux de lutter contre les pollutions et de préserver son environnement, le Canada a adopté le 26 juin 1970 (106) une loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (107). A l'origine de ce texte, sont les craintes provoquées par les voyages du pétrolier américain *Manhattan* à travers le passage Nord-Ouest de l'Arctique, entre la côte septentrionale de l'Alaska et le littoral atlantique, ainsi que le risque de sinistre dans une région bloquée par les glaces, après l'accident survenu le 4 février 1970 au pétrolier libérien *Arrow*. Le préambule de la loi insiste sur l'obligation qu'a le Parlement de veiller « à ce que les eaux arctiques contiguës au continent et aux

(105) Cf. G. MARIANI : « Le droit de la mer à la veille de la 3^e Conférence des Nations unies », *Publications du CNEOX*, p. 31.

(106) A été adoptée le même jour une loi portant de 3 à 12 milles l'étendue de la mer territoriale. *RGDIP*, 1971, p. 487.

(107) Cf. *RGDIP*, 1971, p. 489.

îles de l'Arctique canadien ne soient ouvertes à la navigation que d'une façon qui tienne compte de la responsabilité du Canada quant au bien-être des Esquimaux et des autres habitants de l'Arctique canadien et quant à la conservation de l'équilibre écologique particulier qui existe actuellement dans les zones qui forment les eaux, les glaces, et les terres de l'Arctique canadien ». L'article 12 reconnaît notamment aux autorités le pouvoir d'édicter des règlements visant à interdire, dans certains cas, l'accès des eaux aux navires ne satisfaisant pas à certaines conditions techniques. La zone de contrôle ainsi établie va jusqu'à une distance de cent milles de la plus proche côte canadienne.

Cette législation faisait suite à une décision du 7 avril 1970 par laquelle le Canada amendait sa clause d'acceptation de la juridiction de la Cour internationale de justice en retirant à celle-ci le contentieux des litiges relatifs à la conservation, l'exploitation des ressources vivantes de la mer et la prévention de la pollution dans les zones adjacentes.

Vives furent les réactions des pays étrangers — spécialement celles des Etats-Unis — à ces mesures qui suscitèrent également d'amples débats doctrinaux (108).

Si nous nous bornons à envisager cette législation sous l'angle du passage inoffensif, il est intéressant d'observer, de prime abord, que les positions canadiennes reposaient depuis longtemps, en partie, sur l'idée de nécessité vitale : « Le gouvernement canadien estime que cette règle nouvelle doit répondre aux besoins essentiels de l'Etat riverain » (109).

Pourtant, les arguments qu'il invoque en l'occurrence sont fondés sur des bases différentes. C'est l'idée de mandat écologique international qui est au centre de sa thèse. Ainsi que l'indique un auteur : « La position canadienne à l'égard du concept de passage inoffensif, repose sur l'idée selon laquelle l'Etat

(108) L. HENKIN : « Arctic anti-pollution : does Canada make or break international law, *American Journal of International Law (AJIL)*, 1971, p. 131.

A.D. PHARAND : « Innocent passage in the Arctic », *Annuaire canadien de droit international*, 1968, p. 6.

E. GOLD : « Pollution of the sea and international law : a canadian perspective », *JMLC*, 1971, p. 24.

J.A. BEESLEY : « Rights and responsibilities of Arctics Coastal States : the canadian view », *JMLC*, 1971, p. 5.

J.Y. MORIN : « Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique », *Annuaire canadien de droit international*, 1970, p. 158.

R.S. REID : « The canadian claim to sovereignty over the waters of the Arctic », *Annuaire canadien de droit international*, 1974, p. 111.

(109) Doc. A/Conf. 13/5 et Add. I Doc. prépar. N° 5.

Observations présentées par les gouvernements sur les projets d'articles relatifs au droit international de la mer adoptés par la Commission du droit international à la 8^e session, 1957.

Voir également J.L. BRIERLY : « Vital interests and the Law », *British Yearbook of international Law (BYIL)*, 1944, p. 51.

riverain exerce une mission de surveillance (*custodianship*) quant à l'utilisation des espaces maritimes adjacents à son territoire. Ceci, non seulement dans l'optique de ses intérêts propres, mais aussi dans celle de la communauté internationale tout entière » (110). Ainsi, par une sorte de dédoublement fonctionnel, l'Etat côtier protégerait en son nom propre les eaux adjacentes à ses côtes, mais serait conjointement investi d'une fonction internationale. A ce titre, il serait chargé d'éviter la dégradation du milieu marin considéré comme richesse commune. C'est en ce sens que le Canada invite à une nouvelle définition du passage inoffensif : l'Etat pourrait refuser, en application de règles du droit international, le passage dans ses eaux à un navire susceptible de faire courir à celles-ci un risque de contamination.

Aussi séduisante soit-elle, cette conception n'est pas sans reproche. Deux critiques peuvent notamment lui être adressées.

- On sait que la pollution la plus importante est d'origine tellurique. L'Etat riverain étant le principal pollueur de ses eaux, ces pouvoirs de police qu'il exercerait en vertu d'un mandat international devraient en premier lieu s'exercer à l'encontre des activités qui se déploient sur son propre territoire et qui nuisent à la communauté internationale par la dégradation des eaux qu'elles entraînent.

- On peut craindre, en outre que, s'inspirant de cet exemple, d'autres Etats invoquent d'autres raisons pour limiter le passage inoffensif. En d'autres termes, n'est-ce pas la porte ouverte aux tendances chauvines les plus restrictives du passage inoffensif ?

La formule utilisée par la Convention de Genève (article 14, § 4) selon laquelle « le passage est inoffensif tant qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat riverain » est trop libérale du fait de l'interprétation que ce dernier peut en donner. L'invocation de la notion de trouble au « bon ordre », plus encore à la « sécurité » peut être très largement entendue.

C'est pourquoi apparaît raisonnable la proposition présentée à la 3^e Conférence (111), consistant à donner une définition objective et précise du passage inoffensif, de manière à éviter ultérieurement l'appréciation trop favorable à ses intérêts donnée par l'Etat riverain.

Le texte de négociation composite s'inspire plutôt, à cet égard, d'une conception rigide.

Après avoir repris la formulation souple de 1958, l'article 19 dresse une liste de toutes les activités auxquelles peut se livrer un navire étranger qui ôtent au passage son caractère inoffensif. A ce sujet, deux remarques sont à faire :

- le risque de toute liste est d'être incomplète et donc de ne pas être, par la suite, en accord avec les situations particulières qui se présentent ;

(110) C. EMANUELLI : « La pollution maritime et la notion de passage inoffensif », *Annuaire canadien de droit international*, 1973, p. 15.

(111) A/Conf. 62/C 2/L 26.

- les activités mentionnées comme contraires au passage inoffensif sont toutes relatives à des cas dans lesquels le comportement du navire fait apparaître un élément intentionnel. Ce faisant, le texte se rallie plus à une notion étroite de passage *innocent* qu'à celle de passage *inoffensif*. Ce dernier qualificatif a une plus large signification puisqu'il implique que le passage ne doit pas comporter de conséquences fâcheuses pour l'Etat riverain, indépendamment de tout esprit de fraude du navire. Par la liste établie à l'article 18, il suffit que le navire ne traduise pas par son attitude une volonté coupable.

Même si le texte qui pourrait être définitivement adopté par la Conférence ne modifie pas, sur ce point, celui-ci, on peut estimer qu'un progrès a été accompli dans la mesure où la conception retenue retire à l'Etat riverain une grande marge de latitude dans son interprétation.

Les détroits

Complémentaire du précédent, le problème des détroits (112) provoque une intense émotion au sein de la 3^e Conférence dans la mesure où l'extension à 12 milles des eaux territoriales a pour conséquence de faire passer un grand nombre d'entre eux, dépourvus de toute portion de haute mer, sous la coupe de l'Etat riverain (113). On peut craindre l'arbitraire de celui-ci ou, au mieux, envisager la soumission des détroits à un statut juridique profondément différent du précédent. La liberté de navigation en mer serait une liberté sérieusement mutilée si elle était disjointe de la liberté de passage dans les détroits. Ne s'agirait-il pas, alors, comme l'ont dénoncé certaines délégations, d'un cloisonnement des mers et d'un retour au Moyen Age par le contrôle qu'entendrait exercer l'Etat côtier (114) ? Aussi ne doit-on pas s'étonner que ce problème ait constitué une préoccupation essentielle illustrée par la référence particulière qu'y fait la Résolution 2 750 (XXV) par laquelle l'Assemblée générale des Nations unies convoque la 3^e Conférence.

Les Etats maritimes, spécialement les deux grandes puissances — Etats-Unis et URSS — ont toujours été au centre des débats. Ils ont pesé de tout leur poids et fait de la question un élément de marchandage. En conséquence, comme il va être étudié, leur point de vue a prévalu.

L'intérêt que présentent les détroits est connu. Il vaut cependant d'être souligné tant pour les navires commerciaux que pour les bâtiments de guerre.

L'importance des détroits est capitale en ce qui a trait à la navigation commerciale. Pour se limiter au seul problème de l'acheminement du pétrole, il est d'un intérêt vital pour les pays européens que l'ouverture des détroits soit consacrée. En ce qui concerne le Japon, 90 % du trafic pétrolier en provenance

(112) C. HILL : « Le régime international des détroits maritimes », *RCADI*, 1933, III, p. 479.

(113) D. MOMTAZ : « La question des détroits à la Troisième Conférence du droit de la mer », *AFDI*, 1974, p. 841.

(114) Cf. A/AC 138/SC II/SR 6, p. 31.

du golfe Persique à destination de ce pays transite par le détroit de Malacca et les hydrocarbures sont transportés par des pétroliers de 200 000 tonnes. L'allongement des routes, qui serait consécutif à la fermeture ou à des entraves de passage dans les détroits, entraînerait une augmentation des coûts et nécessiterait un accroissement des capacités ou au moins des flottes en service, les temps de navigation étant plus longs. Il convient également d'indiquer que le développement du trafic dans certains détroits conduirait les Etats riverains à apprécier l'innocence du passage en fonction des risques de pollution ou de collision et leur donnerait ainsi l'occasion de renforcer leur contrôle sur le transit des bâtiments (115).

En ce qui concerne les mouvements des flottes de guerre, la liberté de passage dans les détroits est non moins importante pour les bâtiments de combat classique. Les détroits indonésiens par exemple, permettent le basculement des flottes entre l'océan Indien et l'océan Pacifique. Les trajets alternatifs sont, soit la route arctique, fermée une partie de l'année, soit le détour considérable par l'Australie et la mer de Tasmanie, le détroit de Torrès constituant un passage difficile pour les grands bâtiments.

En revanche, la portée des engins dont sont dotés les sous-marins nucléaires affranchit ceux-ci de plus en plus de l'obligation de passer dans les détroits ; cette portée est actuellement de 1 500 à 2 000 milles nautiques et sera, pour les sous-marins de la classe *Trident*, de 4 500 à 6 500 milles. La faible profondeur de certains détroits est, en outre, un handicap sérieux pour le passage en plongée des sous-marins nucléaires.

L'interdiction de survol des détroits — ou au moins de certains d'entre eux — pourrait limiter considérablement les capacités d'intervention des forces aériennes. Le survol du détroit de Gibraltar, par exemple, a permis aux avions américains partis des Açores d'appuyer rapidement les Israéliens durant la guerre de Kippour en octobre 1973. Mais le survol des détroits est seulement une partie des possibilités de survol, aménagé par des accords spéciaux, le cas échéant, et que beaucoup d'Etat sont souvent incapables, matériellement, d'interdire.

Ainsi, certains détroits ont toujours été des voies navigables internationales pour l'ensemble des pays. Ils sont même, pour certains, les seuls débouchés aux mers fermées : ainsi en est-il des détroits turcs qui forment l'unique sortie de la mer Noire.

Compte tenu de l'intérêt qui s'attache à eux, on est frappé par le laconisme des Conventions de Genève de 1958 à leur égard. Les problèmes qu'ils soulèvent sont réglés par la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, de façon incidente à propos du passage inoffensif. L'article 16, § 4, dispose simplement :

« Le passage inoffensif des navires étrangers ne peut être suspendu dans les détroits qui, mettant en communication une partie de la haute mer avec une

(115) Ainsi, la Malaisie a décidé de percevoir un péage sur tous les pétroliers qui transiteront par le détroit de Malacca. Cf. *La lettre de la mer*, 30 octobre 1976, p. 17.

autre partie de la haute mer ou avec la mer territoriale d'un Etat étranger, servent à la navigation internationale. »

Disposition brève, mais cependant riche d'enseignements :

1) Le détroit doit, en effet, mettre en communication deux parties de la haute mer ou une partie de la haute mer et la mer territoriale d'un Etat étranger (116).

2) Elle retient, en outre, un critère finaliste : est détroit soumis à ce régime celui qui « sert à la navigation internationale ». Sur ce point, la Convention ne fait que reprendre les conclusions auxquelles était parvenue la Cour internationale de justice dans l'affaire du détroit de Corfou entre le Royaume-Uni et l'Albanie (117). Reproduisons, à cet égard, le passage pertinent de l'arrêt.

« On peut se demander si le critérium décisif est à rechercher dans le volume du trafic qui passe par le détroit ou dans l'importance plus ou moins grande de celui-ci pour la navigation internationale. Le critère décisif paraît plutôt devoir être tiré de la situation géographique du détroit, en tant que ce dernier met en communication deux parties de haute mer, ainsi que du fait que le détroit est utilisé aux fins de la navigation internationale. On ne saurait non plus tenir pour décisive la considération selon laquelle ce détroit n'est pas une route à emprunter nécessairement entre deux parties de haute mer, mais seulement un itinéraire facultatif pour la navigation entre la mer Egée et l'Adriatique. Le détroit Nord de Corfou n'en a pas moins été une route utile au trafic international » (118).

Les débats au Comité des fonds marins, puis à la 3^e Conférence et le texte composite dans son état actuel traduisent un changement profond par rapport au droit positif codifié en 1958.

La question des détroits a fait apparaître une opposition nette et dure entre puissances maritimes et Etats riverains. La position de ces derniers était simple : c'était celle de l'ignorance. Autrement dit, les détroits ne constituaient pas, à leurs yeux, une catégorie spécifique mais devaient être considérés comme un des aspects du passage inoffensif dans les eaux territoriales. Très différente était la conception des Etats-Unis et de l'URSS.

L'URSS, au Comité des fonds marins, présentait, en ces termes, son point de vue :

« ... La délégation soviétique estime qu'il devrait exister une catégorie distincte de détroits internationaux, qui comprendrait les détroits reliant la haute mer et les océans ou reliant deux parties de la même haute mer, qui ont depuis des temps immémoriaux servi de lieu de passage à la navigation internationale et sont par conséquent ouverts sans restriction à tous les navires, conformément au principe de l'égalité de tous les pavillons » (119).

(116) Ce dernier point a d'ailleurs soulevé lors de la Conférence de Genève des difficultés à propos du détroit de Tiran. Les Etats arabes s'opposaient à cette disposition qui laissait le passage aux navires entrant et sortant du Golfe d'Akaba.

(117) Affaire du détroit de Corfou (Fond), arrêt du 9 avril 1949, *CII Rec.*, 1949, p. 4.

(118) *Idem*, pp. 28 et 29.

(119) A/AC 138/SC II/SR 6, p. 30.

Le raisonnement soviétique est donc fondé sur la double idée d'importance de la navigation et de droits historiques.

Dès la session de Caracas, en 1974, la convergence des vues américaine et soviétique aboutit à la proposition d'acceptation de la zone économique exclusive en reconnaissance du droit de libre transit dans les détroits. Au cours des sessions suivantes, les deux grandes puissances, suivies par la France, le Royaume-Uni, etc., maintinrent fermement leurs positions qu'elles présentèrent comme non susceptibles de négociation.

Toutes les propositions visant à réintroduire de façon oblique le passage inoffensif se heurtèrent à cette fermeté. Ainsi en a-t-il été de l'idée de la Chine, tendant à instituer un régime différent de passage pour les navires de guerre et les navires commerciaux. Ainsi encore du projet de Fidji (120), reposant sur le principe d'obligation de notification préalable pour les navires présentant certaines caractéristiques : navires de guerre, pétroliers, navires nucléaires, etc.

Finalement, le texte composite, établi à New York en 1977, s'inspire sur ce point des positions américano-soviétiques. Contrairement à la Convention de 1958, il traite longuement de cette question (articles 34 à 44). Aux termes de l'article 37, le « détroit servant à la navigation internationale » est défini comme étant celui reliant « une zone de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre zone de la haute mer ou une zone économique exclusive ».

Surtout, le régime juridique du passage est précisé par l'article 38 : c'est le droit de passage en transit sans entrave qui est proclamé et qui s'entend de la liberté de navigation et de survol.

Ce texte est, pour l'instant, sans valeur juridique et peut être remis en question. Il prouve cependant que la résolution des grandes puissances sur ce sujet a porté ses fruits. Le nationalisme des Etats maritimes l'a emporté sur celui des Etats côtiers.

Le texte de négociation peut bien prendre des précautions pour préserver les intérêts légitimes des pays riverains (articles 39 à 42 notamment), le droit de passage en transit n'en constitue pas moins un régime très différent de celui du passage inoffensif auquel on souhaitait soumettre les détroits (121).

La zone contiguë

Encore que cet espace maritime ne présente qu'un intérêt modeste dans son exercice, il donne, une fois encore, du relief au nationalisme riverain.

L'institution de la zone contiguë pouvait se concevoir dans un système où l'Etat n'avait de souveraineté que sur une frange maritime étroite. Compléter

(120) A/Conf. 62/L 19.

(121) Les sous-marins ont notamment la possibilité de passer en plongée.

la mer territoriale par une zone supplémentaire dans laquelle il n'avait que des pouvoirs spéciaux et limités fut, au demeurant, un souci tardif. Des pratiques s'étaient pourtant auparavant développées qui trouvaient leur source dans les *Hovering Acts* britanniques du début du XVIII^e siècle, destinés à éviter l'entrée ou la sortie de marchandises en contrebande (122). La consécration de la zone contiguë n'intervint qu'à une date récente, au moment de la Conférence de La Haye de 1930 ; des travaux doctrinaux de grande qualité (Gidel, *Research Committee* de Harvard, etc.), l'étayèrent.

A vrai dire, du reste, l'institution constituait une sorte de contrefeu aux revendications nationales qui commençaient à se manifester. Elle répondait également à un désir de protection d'intérêts particuliers mais légitimes. A ce titre, elle jouait le rôle d'une zone d'approche des côtes.

Ainsi accréditée, la zone contiguë ne souleva guère de difficultés à la Conférence de Genève de 1958. Le texte mis au point par la Commission du droit international (123) fut très légèrement amendé pour devenir l'article 24 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, qui dispose dans ses paragraphes 1 et 2 :

- « 1. Sur une zone de la haute mer contiguë à sa mer territoriale, l'Etat riverain peut exercer le contrôle nécessaire en vue :
 - a) de prévenir les contraventions à ses lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale (124) ;
 - b) de réprimer les contraventions à ces mêmes lois, commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale.
2. La zone contiguë ne peut s'étendre au-delà de 12 milles à partir de la ligne de base qui sert de point de départ pour mesurer la largeur de la mer territoriale... »

Il convient d'observer combien la Convention de 1958 limite les possibilités d'intervention de l'Etat riverain. D'une part, en effet, il ne s'agit de prévenir ou réprimer que des contraventions possibles ou réalisées dans le domaine de souveraineté de l'Etat (eaux territoriales ou eaux intérieures) et non dans la zone contiguë. D'autre part, les intérêts susceptibles de protection sont restreints. Ainsi a été repoussée une proposition de la Colombie (125), tendant à réglementer et contrôler la pêche, sans établir de discrimination entre nationaux et étrangers et en respectant les droits historiquement établis (126). Les intérêts

(122) Sur ces aspects historiques ainsi que la conclusion par les Etats-Unis des *Liquor Treaties* à l'époque de la prohibition, voir :

G. GIDEL : *Le droit international public de la mer*, tome III, p. 380 et p. 420.

M.S. MacDOUGAL et W. BURKE : *The public order of the oceans*, Yale University Press, New Haven, 1962.

(123) A/3159, article 66, Conférence des Nations unies sur le droit de la mer. *Doc. officiels*, Vol. 3, p. 229.

(124) C'est le terme d'*immigration* qui a été ajouté au texte de la Commission du droit international à sa huitième session.

(125) *Doc. A/Conf. 13/C 1/L 82 et Corr. 1.*

(126) Dans le même souci de protection des pêcheries, proposition de l'Islande : *Doc. A/Conf. 13/C 1/L 131.*

économiques n'ont donc pas été pris en considération (127). De même, les pouvoirs conférés à l'Etat côtier excluent les objectifs de défense (128).

Les Etats ont ainsi exercé une auto-censure sur des propositions considérées comme accordant trop de pouvoirs au riverain. Ce phénomène n'est pas sans paradoxe ; écartant la défense des préoccupations à promouvoir dans la zone, on risquait de voir se répandre une pratique unilatérale de fixation de zones spéciales de défense.

Ainsi, après la mer territoriale (dont la largeur n'était pas fixée en 1958), la zone contiguë apparaissait comme une zone mixte, constituant une sorte de dégradé avant la haute mer soustraite aux pouvoirs des Etats côtiers.

La situation a bien changé par rapport à ce schéma. Tendre à créer une zone économique exclusive allant jusqu'à 200 milles semblait devoir condamner la zone contiguë. Un temps, d'ailleurs, c'est l'orientation qui paraissait prise, malgré le désir de maintien de cet espace particulier par certains (Maroc, Egypte, Inde, Libéria, Libye, etc.). C'est pourtant cette dernière position qui l'a emporté si l'on en croit le texte de négociation composite. Il reprend littéralement en un seul article (article 33) (129), les dispositions antérieures, sauf au § 2 qui précise :

« La zone contiguë ne peut s'étendre au-delà de 24 milles marins à partir des lignes de base qui servent à mesurer la largeur de la mer territoriale. »

L'accord s'étant à peu près réalisé sur une mer territoriale de 12 milles, l'ancienne étendue cumulée des eaux territoriales et de la zone contiguë n'avait plus de signification. Les Etats n'ont pu résister au troublant désir de la doubler. Les pouvoirs qui s'y exercent sont confirmés, mais la zone elle-même est élargie. On peut noter, à ce sujet, que la disposition de l'article 3 du texte de négociation permettant à l'Etat de fixer ses eaux territoriales « jusqu'à une limite ne dépassant pas 12 milles marins » pourrait éventuellement permettre — hypothèse bien improbable — de déterminer une zone contiguë dépassant 12 milles, si la mer territoriale n'atteint pas cette limite.

Autre différence à signaler par rapport à 1958 : l'ancien article 24 définissait la nature juridique de la zone contiguë. Il était indiqué que celle-ci faisait partie intégrante de la haute mer. Cette conception a aujourd'hui disparu. Il aurait été, en effet, contradictoire de réaffirmer le caractère de haute mer de la zone contiguë, au moment où l'on s'interroge sur la nature de la zone économique qui l'englobe.

Ainsi, le nationalisme des Etats progresse sur un double terrain. Mais, cette extension est-elle bien fondée ? Que signifie-t-elle au regard de la gamme des pouvoirs étendus dont jouit l'Etat dans la zone économique exclusive ?

(127) En sens contraire, pourtant, J. VIGNE : *Le rôle des intérêts économiques dans l'évolution du droit de la mer*, Genève, 1971, pp. 26, 27.

(128) Voir Doc. A/Conf. 13/C 1/L 84.

(129) Doc. A/Conf. 62/WP 10.

Va-t-elle être efficace ? Sans doute dans la zone contiguë s'agit-il de pouvoirs différents. Malgré tout, ne trouvaient-ils pas suffisamment à s'exercer à l'intérieur des 12 milles des eaux territoriales ? En outre, la référence aux contraventions aux lois de police *sanitaire* ne va-t-elle pas, en partie, se confondre avec la juridiction exercée par l'Etat en matière de lutte contre la pollution à l'intérieur des 200 milles ?

Survivance désuète du passé, la zone contiguë paraît exprimer une sorte d'inutile crispation de l'Etat, dès qu'il s'agit d'étendre son emprise en mer.

Le plateau continental

Là encore, l'établissement de la zone économique exclusive aurait dû provoquer la disparition du plateau continental qui y eut été englobé. La logique n'a pas résisté aux volontés d'appropriation des Etats.

Le plateau continental a été l'expression, en 1945 (130), de la première prise de possession de grande envergure sur les espaces maritimes (131). L'institution constitue à d'autres titres une innovation : elle substitue au découpage vertical traditionnel entre zones un découpage horizontal ; elle correspond également aux premières tentatives nouvelles d'exploitation des richesses des fonds marins : l'accent est mis désormais sur l'utilisation économique des océans.

L'appropriation, réalisée d'abord, comme il a été vu, par voie unilatérale, fut ensuite officialisée par la Conférence de Genève de 1958 (132). A tort peut-être, la Commission du droit international, dans son travail de préparation, n'avait guère fait appel à des géographes ni consulté de géophysiciens. Dans son projet pourtant (133), s'inspirant des réactions des Etats, elle proposait de retenir un double critère : un critère fixe, l'isobathe des 200 m, un critère variable, celui de l'exploitabilité. La Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental entérina cette définition (134). Le critère d'exploitabilité provoqua de

(130) Cependant, sur les antécédents, voir :

D.P. O'CONNEL : « Administrations of the continental shelf doctrine », *Mélanges Rousseau*, Pédone, 1974, p. 173.

(131) Cf. G. SCHELLE : « Plateau continental et droit international », *RGDIP*, 1955, p. 5.

(132) J.A.C. GUTTERIDGE : « The 1958 Geneva Convention on the continental shelf », *BYIL*, 1959, p. 120.

Ch. VALLEE : *Le plateau continental dans le droit positif actuel*, Pédone, 1971.

(133) CDI A/3159. Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, *Documents officiels*, vol. VI, p. 145.

(134) L'article premier de la Convention sur le plateau continental dispose :

« Aux fins des présents articles, l'expression *plateau continental* est utilisée pour désigner :

a) le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes, mais situées en dehors de la mer territoriale, jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au-delà de cette limite, jusqu'au point où la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles desdites régions ;

b) le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines analogues qui sont adjacentes aux côtes des îles. »

sérieux problèmes et des réactions défavorables, notamment celle de la France (135), qui en avait proposé la suppression (136). Les détracteurs soulignaient à juste titre le caractère mouvant de ce critère et tous les germes d'extension qu'il contenait. La majorité des Etats, cependant, étaient précisément séduits par cet aspect. D'ailleurs, les législations nationales, sous des formes diverses, y faisaient place. Ainsi, la législation australienne consacrait la notion d'une « limite qui progresse » (137). A la Conférence de Genève, des pays considérant comme non satisfaisante la limite des 200 mètres de profondeur, prirent des initiatives plus impressionnantes : la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Inde, etc., proposèrent la profondeur de 500, voire 1 000 mètres (138). Il n'est pas sans intérêt d'évoquer ces pays qui disposent de larges plateaux continentaux. A la 3^e Conférence, avec le Canada, l'Australie, l'Argentine, Maurice, etc., ils plaideront de nouveau pour une extension plus importante.

De surcroît, contrairement au principe d'effectivité d'application générale, les droits conférés à l'Etat sur le plateau continental ne sont pas liés à des activités d'exploration ou d'exploitation de sa part. Ils existent en dehors de tout intérêt ou de toute possibilité technique d'intervention. C'est cette conception qu'entérinait et explicitait la Cour internationale de justice dans l'affaire du plateau continental de la mer du Nord... « L'Etat riverain possède un droit originaire, naturel et exclusif, en somme un droit acquis, sur le plateau continental situé devant ses côtes » (139).

Cette remarque n'a cependant qu'un impact juridique. Les richesses en pétrole susceptibles d'être contenues dans le plateau ont conduit les Etats à en assurer l'exploitation. Ce trésor économique rend compte, d'ailleurs, des rudes compétitions et de l'âpreté des différends relatifs aux délimitations. La question du partage des plateaux continentaux a engendré un abondant contentieux. En dehors de l'affaire bien connue et très riche en enseignements juridiques du plateau continental de la mer du Nord, de nombreux litiges opposent les Etats. Il appartient à la Cour internationale de justice, saisie le 10 août 1976 par la Grèce, de régler le problème de délimitation du plateau continental dans la mer Egée avec la Turquie (140). C'est à un tribunal arbitral, institué par le compromis du 10 juillet 1975, que revient le soin de se prononcer sur le partage du plateau continental entre la France et le Royaume-Uni dans la mer

(135) Voir F. de HARTINGH : « La position française à l'égard du plateau continental », *AFDI*, 1965, p. 725.

(136) Doc. A/Conf. 13/C 4/L 7.

(137) Cf. D.P. O'CONNELL : « Problèmes juridiques posés par l'exploitation du fond des océans », *Impact*, juillet-septembre 1971, p. 285.

(138) Cf. Doc. — A/Conf. 13/C 4/L 24/Rev. 1 (Pays-Bas) ;

— A/Conf. 13/C 4/L 19 (Royaume-Uni).

— A/Conf. 13/C 4/L 29 et A/Conf. 13/C 4/L 29/Rev. 1 (Inde).

(139) RFA contre Danemark et RFA contre Pays-Bas.

Arrêt du 20 février 1969. *CII Rec.*, 1969, p. 33.

(140) Par une ordonnance du 11 septembre 1976, la Cour n'a pas jugé nécessaire de prendre les mesures conservatoires réclamées par la Grèce. Cf. ONU, *Chronique*, octobre 1976, p. 36.

d'Iroise ; le problème soumis à l'organe arbitral présente d'autant plus d'importance qu'apparaît parallèlement, en filigrane, celui du partage de la zone économique dans la mesure où la Grande-Bretagne, en fixant depuis le 1^{er} janvier 1977 une zone de pêche de 200 milles, choisit dans les deux cas la même ligne de partage. Sans recourir à la voie judiciaire, la France et le Canada sont en conflit à propos du plateau continental entre le Canada et Saint-Pierre et Miquelon (141), la Norvège s'oppose à l'URSS (142), qui tient la mer de Barents pour « sa mer » (143). C'est également en partie pour des raisons pétrolières que les îles Paracels sont revendiquées par le Vietnam, Taiwan, la Chine, les Philippines, ou les îles Falkland ou Malouines par l'Argentine et le Royaume-Uni, etc. (144).

Ainsi, en de nombreux endroits, les Etats sont aujourd'hui en confrontation pour le partage du plateau continental. Demain, ils le seront pour celui de la zone économique.

Confondue avec la nouvelle zone économique, la notion distincte de plateau continental semblait vouée à l'extinction. Elle a pourtant été maintenue. Ce maintien s'explique par la volonté de certains Etats, dont le plateau continental s'étend au-delà de la limite des 200 milles, d'élargir son champ d'application géographique. Malgré l'hostilité des pays géographiquement désavantagés, ils ont défendu leur thèse avec succès. Le texte établi à Genève, le texte unique révisé (2^e Commission), puis le texte composite en font état. L'article 76 de ce dernier donne, en effet, la définition suivante :

« Le plateau continental d'un Etat côtier comprend le fond de la mer et le sous-sol des zones sous-marines qui s'étendent au-delà de sa mer territoriale sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre dudit Etat, jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à une distance de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale quand le rebord externe de la marge continentale ne s'étend pas jusqu'à cette distance. »

Cette disposition appelle commentaire :

o Semble être ainsi reconnue l'extension au-delà des 200 milles du plateau continental qui, jusqu'au rebord externe de la marge continentale (celle-ci englobe le plateau, le talus avec une pente moyenne de 3 à 6 % et le glacis de pente inférieure à 1 %), peut être exploré et exploité par l'Etat riverain.

L'admission de ce prolongement discriminatoire (puisque seuls en bénéficient les Etats dotés d'un très large plateau continental) ne s'est pas faite sans

(141) *RGDIP*, 1968, p. 167, et 1973, p. 496.
Le Monde, 29 mars 1972.

(142) *RGDIP*, 1975, p. 230, 1976, p. 618.

(143) *Le Monde*, 26 novembre 1974.

(144) Il est à noter que la France et l'Espagne ont signé, le 29 janvier 1974, un accord de délimitation du plateau continental dans le golfe de Gascogne, premier accord de ce type signé par la France. *RGDIP*, 1975, p. 190.

difficulté. Aussi, au-delà de 200 milles, l'Etat côtier doit-il effectuer des paiements ou verser des contributions en nature sur l'exploitation qu'il réalise. C'est ce que prévoit l'article 82 du texte de négociation composite.

Pourtant, le compromis auquel tend ce système se fait pour l'instant au profit des positions nationalistes. Le principe de l'extension paraît admis. En revanche, on n'est pas d'accord sur les contreparties à attendre.

Déjà le texte de l'article 82 reconnaît que les versements à faire n'interviendront qu'après les cinq premières années d'exploitation (la disposition est sans doute inspirée par le juste souci de tenir compte des très lourds investissements de départ), et les pays en développement importateurs nets d'une ressource minérale extraite de leur plateau continental seront dispensés du versement de ces paiements ou contributions en ce qui concerne cette ressource (article 82, § 3).

Les dernières sessions de la Conférence ont révélé, en outre, des désaccords profonds sur les modalités de partage des bénéfices : désaccord sur l'idée d'un versement auquel certains Etats sont opposés ; désaccord sur l'organe qui les recevrait, l'Autorité internationale prévue par l'article 82 étant souvent récusée ; désaccord enfin sur les modalités et sur l'assiette de ces contributions.

o La Convention de 1958 ne se préoccupe guère d'expliquer le titre juridique qui confère à l'Etat des *droits souverains* sur le plateau continental. Elle se contente d'évoquer l'adjacence aux côtes. La Cour internationale de justice, en revanche, dans l'affaire du plateau continental de la mer du Nord, plus soucieuse de ces aspects, insiste en ces termes sur l'idée de prolongement naturel : « En réalité, le titre que le droit international attribue *ipso jure* à l'Etat riverain sur son plateau continental procède de ce que les zones sous-marines en cause peuvent être considérées comme faisant véritablement partie du territoire sur lequel l'Etat riverain exerce déjà son autorité : on peut dire que, tout en étant recouvertes d'eau, elles sont un prolongement, une continuation, une extension de ce territoire sous la mer » (145). En définissant le plateau continental, l'article 76 du texte de négociation s'inspire de l'arrêt de la Cour, et conserve la notion de prolongement naturel du territoire, mais cette notion est en partie vidée de son sens lorsque le texte prévoit que l'Etat riverain prolongera son plateau jusqu'à 200 milles si « le rebord externe de la marge continentale ne s'étend pas jusqu'à cette distance ». Dans cette dernière hypothèse, la préoccupation d'asseoir juridiquement le pouvoir de l'Etat disparaît.

Les droits souverains de l'Etat, précisés par le texte de négociation composite, sont comparables à ceux dont il jouissait d'après la Convention de 1958. Le contexte, cependant, a changé. Ces droits s'exerçaient auparavant en dessous d'eaux relevant de la haute mer, donc soumises au régime de liberté complète. Désormais, en homogénéisant le régime de la surface, des eaux sous-jacentes, du sol et du sous-sol jusqu'à 200 milles, les droits sur le plateau continental

(145) *CJ*, 1969, p. 31.

risquent de se trouver valorisés, l'ensemble de la zone étant placé sous juridiction de l'Etat riverain.

Ainsi, l'ancien critère d'exploitabilité, si souvent décrié en raison de son laxisme, est désormais dépassé et démodé. L'Etat pourra exploiter au-delà de la marge continentale jusqu'à 200 milles et au-delà des 200 milles jusqu'à la limite de la marge continentale. Dans tous les cas, c'est la solution la plus favorable qui est retenue.

On observe, par conséquent, une généralisation de l'extension des zones anciennes mais, en même temps, les transformations que le droit des espaces océaniques est en train de subir provoquent un certain reclassement de celles-ci. Zone contiguë, plateau continental sont élargis, mais leur intérêt relatif diminue en raison de la création d'une nouvelle zone : la zone économique exclusive.

Création d'une zone nouvelle : la zone économique exclusive

La zone économique exclusive sera, pour l'instant, plus particulièrement étudiée en tant que manifestation d'une emprise nouvelle et de vaste envergure sur des espaces maritimes.

Cette institution — révolutionnaire à plusieurs égards — comporte également un caractère *simplificateur* et *clarificateur*. Alors qu'auparavant, sol, sous-sol et eaux maritimes sous-jacentes obéissaient à des statuts différents, désormais l'unité est rétablie. Jusqu'à une distance de 200 milles en mer, s'applique un seul régime juridique.

La zone économique correspond à une construction juridique sans fondation dans le passé. Il s'agit d'une notion qui a émergé brusquement et qui n'a d'antécédent que la limite des 200 milles d'eaux territoriales de certains Etats sud-américains. Mais, nouvelle née dans l'Histoire, elle fait dans le Droit une entrée fracassante.

Elle est, en effet, un instrument de militantisme. Un esprit partisan et passionnel a présidé à son élaboration. Ardemment défendue par les pays du Tiers Monde, elle a valeur de symbole. Elle a permis à ces derniers de mesurer leur cohésion interne ainsi que la force politique qu'ils représentaient. Elle est leur œuvre, elle est aussi une arme contre les pays riches, et un élément majeur de leur stratégie au cours des négociations de la 3^e Conférence.

La création de la zone économique répond, par conséquent, à une volonté politique. Elle est également l'expression d'une volonté économique. Le Tiers Monde s'intéresse aux richesses de la zone parce qu'elles peuvent constituer un moyen pour faciliter son développement et combler partiellement l'écart économique qui le sépare des pays industrialisés. L'exploitation du capital biologique, notamment, peut fournir les protéines nécessaires à l'alimentation de ses popula-

tions. Par la conclusion d'accords permettant l'accès de la zone à des pêcheurs étrangers, elle peut également lui fournir d'utiles et substantielles ressources financières. De façon générale, le Tiers Monde voit dans la zone économique exclusive une contribution à la détermination d'un nouvel ordre économique mondial.

L'admission de la zone économique exclusive

Créée *ex nihilo*, la zone économique a reçu très rapidement droit de cité. En quelques années, même les Etats qui y étaient opposés l'ont admise et, devançant la Convention internationale qui lui donnerait vie officielle, l'ont adoptée par voie unilatérale.

Il est intéressant de retracer brièvement les conditions dans lesquelles un consensus mondial s'est dégagé.

La zone économique résulte d'initiatives africaines. Mais la conception qu'elle recouvre est très proche de la *mer patrimoniale*. Cette dernière notion avait été exposée par les pays latino-américains dans la Déclaration de Saint-Domingue du 7 juin 1972 :

- « ... 1. L'Etat riverain exerce des droits de souveraineté sur les ressources naturelles, renouvelables et non-renouvelables qui se trouvent dans les eaux, sur le lit et dans le sous-sol d'une zone adjacente à la mer territoriale, dénommée la mer patrimoniale.
2. L'Etat riverain a le devoir de promouvoir et le droit de réglementer les recherches scientifiques dans la mer patrimoniale, comme celui d'adopter les mesures nécessaires pour éviter la pollution du milieu marin et pour assurer sa souveraineté sur les ressources.
3. La largeur de la mer patrimoniale doit faire l'objet d'un accord international de préférence de portée universelle. La somme de cette zone et de la mer territoriale, compte tenu des circonstances géographiques, ne doit pas être supérieure au total des 200 milles marins » (146).

Ce document, distribué au Comité des fonds marins, fut suivi d'un projet présenté à ce même Comité par la Colombie, le Mexique et le Venezuela (147).

Quant au concept de zone économique exclusive, il a été pour la première fois formulé par le Kenya dans un projet d'articles soumis également au Comité des fonds marins en août 1972 (148) et confirmé solennellement dans la Déclaration de l'Organisation de l'unité africaine sur les questions relatives au droit de la mer adoptée le 24 mai 1973.

A été également tenu à Yaoundé du 20 au 30 juin 1972 un séminaire

(146) A/AC 138/80.

(147) A/AC 138/SC II/L 21.

(148) A/AC 138/SC II/L 10.

régional des Etats africains sur le droit de la mer qui, dans ses conclusions, reprend l'essentiel des dispositions du projet kenyan (149) (150).

Dès lors, les projets déposés tant au Comité des fonds marins qu'à la 3^e Conférence seront nombreux. Projet de juillet 1973 de 15 Etats africains (151), projet présenté par le Nigéria en juillet 1974 (152), projet d'août 1974 de 17 Etats africains (153).

Tous ces textes sont proches, qu'ils traitent de la mer patrimoniale ou de la zone économique. Leur économie générale repose sur l'attribution à chaque Etat riverain d'une mer territoriale de 12 milles et d'une zone économique qui ne peut excéder 188 milles à partir des limites de la mer territoriale, sur les ressources de laquelle il exerce des droits exclusifs. On peut se demander d'ailleurs si la plus notable divergence ne tient pas à une interprétation peut-être erronée qu'en donnèrent certains pays industriels. Ceux-ci virent dans les deux cas une identité de droits pour l'Etat côtier, mais une différence de nature juridique. Seule, à leurs yeux, la zone économique restait du domaine de la haute mer. C'est ce malentendu qui explique partiellement leur acceptation de l'institution, mais aussi les débats plus récents sur la détermination de sa nature juridique (154).

Quoi qu'il en soit, malgré quelques dissonances dues aux Etats inconditionnellement attachés à la mer territoriale de 200 milles et à certaines revendications des pays géographiquement désavantagés, le front commun se réalisa aisément au sein du *groupe des 77*.

En revanche, apparut marquée l'opposition avec les pays riches. Pendant un temps, du moins, la zone économique cristallisa le divorce Nord-Sud.

De nombreux pays industriels y manifestèrent leur hostilité. Craignant pour des raisons stratégiques et de navigation le passage sous juridiction côtière d'espaces aussi vastes, les Etats-Unis y étaient opposés. S'inspirant de considérations identiques auxquelles s'ajoutaient des raisons économiques, l'URSS exprimait de violentes réticences. Il n'est pas sans intérêt à cet égard de citer certains commentaires présentés par le délégué ukrainien :

« Si la nouvelle notion de zone économique est apparue, c'est parce que l'on a accepté la législation d'un certain nombre d'Etats côtiers. Elle ne doit pas être considérée comme une règle du droit international existant reconnue par tous les Etats ; elle se situe *de lege lata* et non *de lege ferenda*. Il ne faut pas

(149) A/AC 138/79.

(150) Sur ces questions, voir J.P. QUENEUDEC : « La notion de zone économique dans le droit de la mer », *DMF*, 1974, p. 639 ; « La zone économique », *RGDIP*, 1975, p. 321.

(151) A/AC 138/SC II/L 40.

(152) A/Conf. 62/C 2/L 21.

(153) A/Conf. 62/C 2/L 82.

(154) Cf. G. MARIANI : « De Caracas à Genève : vers une solution de la Conférence sur le droit de la mer ? », *Annuaire de droit maritime et aérien*, Faculté de Nantes, 1975, p. 253.

donner l'impression que les Etats côtiers possèdent des zones économiques et font à la Conférence des concessions aux autres Etats. Au regard du droit international existant, la future zone économique est une partie de la haute mer utilisée par tous les Etats sur un pied d'égalité. Les Etats qui envisagent maintenant de reconnaître une zone économique de 200 milles font en fait une très grande concession aux Etats côtiers intéressés » (155).

La France également n'était pas prête à accepter l'institution (156). Le Japon adoptait des positions encore plus radicales (157).

Le clivage Nord-Sud s'atténua pourtant sous l'influence de divers facteurs.

o Fermement campé sur ses positions, le *groupe des 77* ne pouvait accepter une remise en cause de l'existence d'une telle zone.

De plus, certains membres de ce groupe menacèrent, à défaut d'entente, de fixer unilatéralement à 200 milles leur mer territoriale. Le choix était donc à faire entre deux solutions : celle de la souveraineté absolue du riverain établie d'autorité, ou celle d'une juridiction fonctionnelle et finalisée réglementée de façon concertée. Admettre la zone économique devenait, dans ces conditions, une ligne de défense de nature à éviter l'extension démesurée des eaux territoriales.

o Reconnaître le principe de l'institution nouvelle, mais en négocier les modalités, apparaissait comme un moyen terme possible, d'autant qu'une certaine prise de conscience se fit sur le caractère non-irréductible des oppositions.

Les Etats développés, tout en émettant de sérieuses réserves sur l'appropriation réalisée grâce à la limite des 200 milles, finissaient pas accepter celle-ci.

En revanche, leur inquiétude se centrait autour de la détermination des droits de l'Etat riverain. En d'autres termes, ils voulaient obtenir des garanties sur des points qui leur paraissaient fondamentaux : notamment, le maintien de la libre navigation à l'intérieur de la zone ainsi que le passage sans entrave dans les détroits.

o A une période d'opposition globale et crispée, succéda celle au cours de laquelle une appréciation plus juste de leurs intérêts par les Etats industrialisés fut faite. La zone économique n'était pas sans avantages pour eux.

Dès lors, la négociation et le marchandage étaient possibles. A l'heure actuelle, un consensus a été réalisé au sein de la Conférence. Le texte composite officieux consacre sa 5^e partie (articles 55 à 75) à la zone. L'extension de juridiction n'est plus guère contestée et l'article 57 peut préciser :

(155) Cf. Ch. VALLEE, *PPS*, 7 février 1975, n° 251, p. 27.

(156) Cf. A. BERMES : « Les espaces maritimes sous juridiction nationale », *La France et le Droit de la Mer, Publications du CNEOXO*, n° 3, 1974, p. 46.

(157) Voir S. ODA : « Towards a new regime for ocean development », *Ocean Development and International Law Journal*, 1973, p. 291.

« La zone économique exclusive ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins mesurés à partir des lignes de base servant à mesurer la largeur de la mer territoriale » (158).

L'accord semble fait sur le principe. Parallèlement, d'ailleurs, on assiste à une amplification du mouvement unilatéral de fixation. Par attitude conservatoire, les Etats optent pour la limite des 200 milles en instituant soit une zone de pêche exclusive, soit une zone économique complète.

C'est ainsi que — pour ne s'en tenir qu'à des décisions récentes —, les Etats-Unis (à partir du 1^{er} mars 1977), le Canada (1^{er} janvier 1977), se sont dotés d'une zone de pêche. L'URSS a annoncé le 10 décembre 1976 son intention d'y procéder (159). De son côté, le Conseil des ministres des Communautés européennes, le 3 novembre 1976, a décidé d'établir le 1^{er} janvier 1977 une zone communautaire de pêche de 200 milles en Atlantique et en mer du Nord (160) et les Neuf sont convenus d'adopter des attitudes communes au cours des prochaines négociations régionales sur la pêche.

D'autres mesures unilatérales ont pour but de créer une véritable zone économique. Le Mexique, depuis le 1^{er} août 1976, la Norvège (1^{er} janvier 1977), l'Inde, le Sri Lanka (15 janvier 1977) ont institué une zone le long de leurs côtes ; les textes la visant portent à la fois sur la pêche et sur l'exploration du sol et du sous-sol, l'exploitation des ressources minérales, la recherche scientifique, la pollution, etc.

L'exemple français est également intéressant à considérer puisque, partie d'une attitude de refus, la France, dès la troisième session de la Conférence, a modifié sa position et s'est donné plus récemment, sur le plan interne, par la loi n° 76.655 du 16 juillet 1976, la possibilité de créer par décret une zone économique de 188 milles au-delà des limites de ses eaux territoriales, dans laquelle elle exerce « des droits souverains en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux sur-jacentes » (article premier). Par l'article 4 de la loi, elle se reconnaît aussi le droit de prendre, dans le cadre des compétences reconnues par le droit international, des mesures de protection de l'environnement marin (161) (162).

Certains décrets sont intervenus. Le décret n° 77.130 du 11 février 1977 (163) crée une zone économique « au large des côtes du territoire de la République

(158) Doc. A/Conf. 62/WP 10.

(159) *Le Monde*, 16 décembre 1976. Cette mesure est entrée en application le 1^{er} mars 1977, cf. *Le Monde*, 26 février 1977.

(160) *Le Monde*, 2 novembre 1976. Cf. infra, p. 123.

(161) *JO*, 18 juillet 1976, p. 4299.

(162) A l'occasion du débat parlementaire, Louis LE PENSEC, député du Finistère, a insisté sur l'importance de l'enjeu : « Est-il besoin d'ajouter qu'avec le présent projet de loi, nous légiférons au sujet d'une étendue de 10 000 000 km² », *Bulletin du CNEOX*, 91-92, juillet-août 1976, p. 12.

(163) *JO*, p. 864.

bordant la mer du Nord, la Manche et l'Atlantique, depuis la frontière franco-espagnole jusqu'à la frontière franco-belge... sous réserve d'accords de délimitation avec les Etats voisins ». Deux autres décrets (n° 77.169 et 77.170) du 25 février 1977 (164) portent également création d'une zone de ce type sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon et de la Guyane.

Ce brusque changement de comportement s'explique par le fait que la France a réalisé l'ampleur de l'emprise maritime que la création de la zone économique lui permettait d'acquérir tant au titre du territoire métropolitain qu'à celui des territoires et pays d'outre-mer (plus de 10 millions de km²) et d'arriver ainsi, par la superficie maritime couverte, au troisième rang dans le monde. Elle a vu également, l'intérêt ichtyologique que présentait cette zone. Cet aspect a été particulièrement souligné dans le rapport établi par le Conseil économique et social sur « l'avenir des pêches maritimes françaises » où il est indiqué que la position française se trouve finalement imposée par la logique d'une politique des pêches à long terme : si nous défendons la notion d'eaux européennes ouvertes aux flottes des Etats membres et gérées par la Communauté économique européenne, il est, en effet, indispensable de disposer d'une zone de pêche communautaire aussi large et aussi structurée que possible » (165).

L'exemple français mérite d'être relevé à un autre titre. Il illustre de façon frappante les révisions de jugement qui ont pu intervenir. La zone économique a été l'occasion de découvertes et d'espérances pour les uns, de déception pour les autres. La France se place dans le clan de ceux qui ont eu la révélation, à l'analyse, des séductions et vertus de l'institution, après l'avoir combattue. C'est également le cas de nombreux pays industrialisés (à l'exception de la République fédérale d'Allemagne) qui gagnent ainsi un vaste domaine maritime : les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'URSS, le Canada, l'Australie, etc. En revanche, des fissures se font jour au sein du *groupe des 77* dont certains membres aux rivages limités ou enclavés perçoivent les limites nationales d'une telle création. En schématisant, on peut présenter deux remarques :

- La mesure des intérêts nationaux n'a pas toujours été bien prise au début, ce qui explique, entre autres facteurs, les ajustements ou les renversements de positions qui ont été signalés.
- La mise en place de la zone économique exclusive ne semble pas devoir être le correctif initialement imaginé, visant à compenser les écarts de puissance. Les Etats les plus riches risquent de s'enrichir plus encore par la réalisation de cette extension. La situation est beaucoup plus nuancée en ce qui concerne les pays pauvres. Certains mirages commencent à se dissiper.

Cette approche sur laquelle nous reviendrons, doit être, bien évidemment, relativisée. Elle donne, malgré tout, une image assez proche de la réalité.

(164) JO, p. 1102.

(165) JO, *Avis et rapports du Conseil économique et social*, 16 juin 1976, p. 690.

Le statut juridique de la zone économique exclusive

En dehors des problèmes relatifs aux compétences de l'Autorité internationale, c'est la question désormais au centre des débats de la 3^e Conférence. A travers la définition du statut de la zone économique, c'est le problème du contenu des droits qui focalise l'attention.

Mais la détermination de ces droits ne dépend-elle pas elle-même de la nature juridique de la zone ? Les controverses juridiques actuelles à ce sujet comportent des implications étrangement réalistes, politiques et précises.

On peut dire que les règles de droit en formation concernant la zone économique exclusive ont été placées sous le double signe de la fragilité et de l'ambiguïté.

LA FRAGILITÉ DES FONDEMENTS THÉORIQUES

De prime abord, on est frappé de la fragilité des fondements théoriques que pourraient invoquer les Etats à l'appui de leurs prétentions sur la zone économique bordant leurs côtes (166). Les titres juridiques classiques sont inapplicables, notamment celui de l'effectivité : la prise de possession nouvelle ne repose pas sur une autorité effective exercée antérieurement. L'absence de tout lien physique avec le territoire terrestre rend inopérants les arguments de « prolongement naturel du territoire » ou de contiguïté qui avaient été avancés pour servir de support aux droits de l'Etat sur le plateau continental.

D'autres justifications ont été données. Ainsi en est-il de la conception de l'unité biologique entre l'homme et la mer telle qu'elle a pu être exposée en ces termes par le délégué chilien au Comité des fonds marins : « Il y a un lien indissoluble entre la terre, l'homme et la mer, entre le développement économique et les vastes ressources de l'océan » (167). A considérer même que cette théorie s'appuie sur des bases scientifiques certaines, elle pourrait à la rigueur conférer des droits à l'ensemble de l'humanité sur l'ensemble des richesses biologiques ou minérales, mais non distribuer des privilèges particuliers au hasard de la géographie.

Demeurent, bien sûr, les explications économiques qui comportent deux variantes.

La première se présente comme la conséquence de la reconnaissance du droit de souveraineté permanente sur les richesses naturelles. Dans un certain nombre de résolutions, notamment dans la Résolution 1803 (XVII), en date du 17 décembre 1962, l'Assemblée générale des Nations unies proclamait en effet « le droit de souveraineté permanent des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développe-

(166) Sur ce point, J.P. QUENEUDEC : « La zone économique », *RGDIP*, 1975, p. 331.

(167) Doc. ONU A/AC 138/SR 48, p. 40.

ment national et du bien-être de la population intéressée ». Etendre en mer ce droit de souveraineté permanent postule une affirmation dépourvue de démonstration : et la question demeurerait de savoir quel est le fondement en mer de ce droit.

La seconde variante consiste à replacer, de façon plus générale, les droits à exercer dans la zone économique exclusive dans le contexte du droit au développement économique. Celui-ci est digne de respect, mais son invocation en la matière semble en inadéquation avec les modalités d'organisation de la zone économique. Le droit au développement économique est discriminatoire, il n'appartient qu'aux pays qui accusent par rapport à d'autres un retard économique important. Or la zone économique est attribuée à chaque Etat sans référence à sa situation économique. En outre, ce droit au développement est global : il vaut pour tous les Etats insuffisamment développés. Pourquoi ceux géographiquement désavantagés n'en bénéficieraient-ils pas au même titre ? Enfin, pour quelle raison le droit au développement conférerait-il des droits jusqu'à 200 milles ? En d'autres termes, pourquoi nationaliser les richesses à l'intérieur d'une zone de 200 milles et les internationaliser au-delà de cette limite ? (du moins pour les richesses minérales).

Il apparaît plutôt qu'il s'agit de constructions hasardeuses soucieuses d'une enveloppe de légalité. Les débats actuels, indifférents à ces arguments théoriques semblent bien confirmer la prééminence des considérations politiques. La création de la zone économique résulte d'un rapport de forces à un moment donné.

UNE NOTION AMBIGUË

La notion de zone économique est, en outre, ambiguë en raison de sa nature juridique et de la qualité de l'intervention de l'Etat côtier.

○ *La zone économique est-elle ou non partie intégrante de la haute mer ?*

Le débat n'est pas doctrinal. Reconnaître l'incorporation des 188 milles dans la haute mer aboutit à admettre une conception restrictive des droits de l'Etat riverain et l'application du principe de la liberté de la haute mer en dehors de certaines limitations expressément visées. Dans le cas contraire, la conception territorialiste l'emportera.

Ainsi, le Kenya qui a soumis le premier au Comité des fonds marins un projet d'article relatif au concept de zone économique exclusive (168), considère que la compétence de l'Etat riverain est « fonctionnelle ». En conséquence, il n'est pas besoin d'énoncer de façon exhaustive la liste des droits dont il est titulaire. Il convient, en revanche, d'énumérer ceux dont bénéficient les tiers. Les puissances maritimes, de leur côté, plaident pour la méthode inverse. Compétence de droit commun, compétence d'attribution, tels sont les deux volets de la discussion qui a eu lieu au cours des deux sessions de New York de 1976.

(168) A/AC 138/SC II/L 10.

La tendance extensive défendue par la plupart des Etats en développement semblait prévaloir. L'ancien texte unique révisé (2^e Commission) ne se prononçait pas dans son chapitre 3 consacré à la zone économique. Mais en définissant en son article 75 la haute mer comme comprenant « toutes les parties de la mer qui n'appartiennent pas à la zone économique exclusive, à la mer territoriale ou aux eaux intérieures d'un Etat, ni aux eaux archipélagiques d'un Etat archipel », il paraissait donner raison aux thèses du Tiers Monde.

Cette conception était partagée par le président de la deuxième Commission, M. Andrés Aguilar M., qui, dans la note liminaire de présentation au texte révisé, déclarait : « ... il ne fait pas de doute que la zone économique exclusive n'est ni la haute mer, ni la mer territoriale : c'est une zone *sui generis* » (169). Elle était corroborée par certaines propositions qui avaient été faites présentant la zone comme « contiguë à la haute mer » (170). C'est pourquoi certains auteurs la qualifiaient de « zone de souveraineté limitée » ou de « zone de transition » (171).

Ces vues sont désormais plus nettement exprimées par l'article 55 du nouveau texte de négociation mis au point au cours de la session de New York de 1977. Il dispose en effet :

« La zone économique exclusive est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, soumise au régime juridique particulier établi dans la présente partie, en vertu duquel les droits et la juridiction de l'Etat côtier et les droits et libertés des autres Etats sont gouvernés par les dispositions pertinentes de la présente convention. »

L'ambiguïté qui planait sur la nature juridique de la zone se prolonge également au domaine des droits conférés à l'Etat côtier.

Elle tient, d'abord, à la *méthode* adoptée pour définir ces droits. En dépit de ce qui vient d'être dit, c'est par le procédé de la liste que l'on a entendu les fixer. Le projet de texte du 5 août 1974, élaboré par le Nigéria, est révélateur à cet égard (172), puisqu'il procède dans son article premier à une énonciation complète, précise et limitative des prérogatives conférées à l'Etat côtier. De façon moins évidente, le texte composite s'inspire cependant de cette conception dans son article 56.

L'équivoque tient, ensuite, au *contenu* des droits. L'article 56 précise, en effet :

- « 1. Dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier a :
- a) des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond des mers et de son sous-sol et des eaux susjacentes

(169) A/Conf. 62/WP 8/Rev. 1/Part. II, p. 166.

(170) A/Conf. 62/C 2/L 60.

(171) Cf. J.P. QUENEUDEC, *op. cit.*, p. 346.

(172) A/Conf. 62/C 2/L 21, Rev. 1.

ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, comme la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ;

b) en vertu des dispositions pertinentes de la présente convention, juridiction en ce qui concerne :

i) la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et de dispositifs ;

ii) la recherche scientifique marine ;

iii) la préservation du milieu marin ;

c) les autres droits et obligations prévus par la présente convention... »

L'analyse de cette disposition amène à présenter plusieurs observations.

○ L'article 56 ne constitue pas la base textuelle unique exposant les prérogatives de l'Etat riverain, puisqu'une fois celles-ci énoncées, sont réservés « les autres droits et obligations prévus par la présente convention » (article 56, § 1/c).

○ Conscient des difficultés auxquelles peut donner lieu la délicate conciliation des droits de l'Etat côtier et de ceux des tiers, l'article 59 dispose :

« Dans les cas où la présente convention n'attribue pas de droits ou de juridiction à l'Etat côtier ni à d'autres Etats à l'intérieur de la zone économique exclusive, et où un conflit surgit entre les intérêts de l'Etat côtier et ceux d'un ou de plusieurs autres Etats, ce conflit devrait être résolu sur la base de l'équité et eu égard à toutes les circonstances pertinentes, compte tenu de l'importance que les intérêts en cause présentent pour les parties respectives et pour l'ensemble de la communauté internationale. »

N'est-ce pas là un aveu d'impuissance à délimiter exactement le partage des compétences ? On peut également s'interroger sur la valeur des critères de règlement du litige éventuel. En raison de leur caractère vague, sont-ils en correspondance avec l'idée de droits fixés de façon précise ?

○ La formulation même de ces droits a été éclairée par rapport à la rédaction du texte unique révisé qui utilisait les termes de « droits souverains », « droits et juridiction exclusifs », « juridiction exclusive » pour s'appliquer à des domaines d'activité différents. Le document composite conserve pourtant la distinction entre « droits souverains » et « juridiction ». Cette diversification dans l'expression recouvre-t-elle une intensité plus ou moins grande dans les pouvoirs exercés ? Que signifie le mot nébuleux de « juridiction » ? Exprime-t-il l'idée d'une sorte de contrôle général exercé par l'Etat ou vise-t-il une compétence plus précise ?

En revanche, sont claires l'expression « droits souverains » et l'épithète « exclusif ». Cette dernière, notamment, a été vivement combattue — mais en vain jusqu'à présent — par les pays sans littoral qui entendaient profiter des ressources de la zone économique. Des dispositions du texte composite (article 69) concernent leur accès. Mais les modalités de celui-ci — sur lesquelles nous reviendrons par la suite — sont difficilement compatibles avec le caractère d'exclusivité des compétences reconnues au riverain.

Il est clair, également, que les larges pouvoirs de celui-ci trouvent une limite capitale dans la reconnaissance au profit de tous « de la liberté de navigation et de survol et de la liberté de poser des câbles et des pipes-lines sous-marins » (article 58, § 1).

Ainsi, ce n'est pas selon les règles du passage inoffensif favorables à l'Etat côtier que s'effectuera la navigation. Le principe de liberté qui régit celle-ci n'est cependant pas illimité : son exercice risque d'être entravé à la fois par le respect, auquel seront tenus les navires, des installations placées dans la zone et, plus gravement peut-être, par les pouvoirs reconnus à l'Etat côtier en matière de préservation du milieu marin.

⊙ *En quelle qualité l'Etat côtier intervient-il ? C'est là une dernière marque d'ambiguïté.*

La référence à des droits qui lui sont conférés, le caractère exclusif de certains de ceux-ci paraissent impliquer le titre personnel de l'action. C'est bien ainsi qu'il convient de comprendre, du reste, la plupart des dispositions relatives à la zone économique.

La situation n'est cependant pas toujours aussi simple. Elle laisse subsister des doutes.

Déjà, dans la Déclaration de Montevideo du 8 mai 1970 sur le droit de la mer (173), il était indiqué :

« Qu'en appliquant des mesures pour la conservation des ressources de la mer, de son sol et de son sous-sol, dans les zones maritimes territoriales adjacentes à leurs côtes, les Etats riverains agissent en définitive pour le bien de l'humanité pour qui les océans sont une source primordiale de moyens utiles à sa subsistance et à son développement. »

Dans le même esprit, l'idée d'une solidarité mondiale inspirait les rédacteurs de la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972 sur l'environnement (174), qui voyaient dans la protection de celui-ci une responsabilité indivisible.

Plus symptomatique encore apparaît la référence faite à diverses reprises par le texte de négociation composite à des obligations de l'Etat côtier. La 5^e partie du texte relative à la zone économique ne les explicite pas nettement. Malgré tout, il semble confier au riverain (articles 61 et 62 notamment), la charge de pourvoir au maintien des ressources biologiques de la zone économique. De même, la 12^e partie du texte composite (175) concernant la protection et la préservation du milieu marin (article 212, § 4 et 5 - article 217, § 1 a - article 235, etc.) lui attribue responsabilité pour veiller à l'application des normes en la matière. Élément confirmatif de cette conception, l'Etat côtier travaille en ces matières en coopération avec les organisations internationales compétentes.

(173) A/AC 138/34.

(174) Texte de la Déclaration dans *RGDIP*, 1973, p. 350.

(175) A/Conf. 62/WP 10.

C'est à la lumière de cette analyse que certains auteurs (176) discernent l'existence d'un mandat économique et écologique dont serait investi l'Etat riverain.

Cette conception du dédoublement fonctionnel paraît fondée. On peut néanmoins remarquer la discrétion observée à l'égard des obligations de l'Etat riverain qui contraste avec la proclamation expresse de ses droits. Même du point de vue de la formulation, l'opposition est flagrante. Il est également à craindre que si l'Etat riverain se pare d'un mandat international à l'intérieur de sa zone économique, il ne tire de celui-ci des pouvoirs renforcés à son profit, qui ne seront pas contrebalancés par sa soumission à un contrôle international non prévu. Investi d'une double fonction à exercer, nationale et internationale, le risque est grand qu'il n'utilise la seconde au profit de la première.

Les conséquences de la zone économique

L'institution de la zone économique fait surgir une série de problèmes. Trois méritent particulièrement l'examen : le problème du partage, celui du contrôle et celui des îles.

LE PARTAGE DE LA ZONE ÉCONOMIQUE

Cette question comporte deux aspects parfois mêlés au demeurant : celui de la répartition et celui de la délimitation des zones économiques appartenant à plusieurs pays.

Il convient de remarquer d'abord l'inégalité de la dotation des Etats. Les facteurs géographiques sont importants en la matière. En dehors même des pays dépourvus de littoral, il est évident que ceux qui s'ouvrent largement sur des océans et qui sont sans vis-à-vis bénéficient d'une situation privilégiée par rapport à ceux qui bordent des mers fermées ou étroites. De manière plus précise, 34 Etats vont se partager la moitié de l'ensemble de l'espace maritime couvert par la zone économique. Parmi ceux-ci, les 10 pays les plus développés ont 30 % de cet espace (177). Certains pays du Tiers Monde, cependant, sont également favorisés : c'est le cas du Brésil, du Chili, de l'Indonésie, du Mexique, etc. D'autres pays, en revanche, obtiennent moins de 15 000 km². Le Zaïre, aux côtes minuscules, devra-t-il, en outre, partager les richesses de sa zone économique avec un certain nombre de pays enclavés voisins ?

La superficie de la zone n'est, d'ailleurs, par le seul critère à prendre en considération. Sa richesse varie considérablement. Certaines eaux sont poissonneuses, d'autres ne le sont pas. Le Pérou, par exemple, entre dans la première catégorie, tandis que le Kenya figure dans la seconde. Mis à part le capital halieutique, les ressources minérales elles-mêmes sont très différemment distri-

(176) F. WODIE : « Les intérêts économiques et le droit de la mer », *RGDIP*, 1976, p. 738 (spécialement pp. 756 et suivantes).

(177) Cf. L.M. ALEXANDER : « Geographical factors and the patterns of alignment », *Perspectives on Ocean policy*, p. 319.

buées : malgré une zone économique de petite taille, les Pays-Bas recueillent plus de richesses que la Tanzanie de zone beaucoup plus vaste (voir supra, « situation géographique »).

Ce problème général se double d'un problème technique, celui de la délimitation. La détermination des limites de la zone économique va soulever de sérieuses difficultés entre Etats limitrophes ou qui se font face. Les dimensions considérables de l'appropriation réalisée, l'importance du capital acquis (biologique ou minéral), celle des pouvoirs détenus par les Etats vont rendre les confrontations encore plus aiguës qu'en matière de délimitation du plateau continental, pourtant source — on le sait — d'un lourd contentieux. Le texte officiel de négociation s'efforce de prévoir les modalités selon lesquelles le problème sera réglé. Aux termes de l'article 74, la délimitation devra se faire par voie d'accord « conformément à des principes équitables en utilisant, le cas échéant, la ligne médiane ou la ligne d'équidistance et compte tenu de tous les facteurs pertinents ». A défaut d'accord, les parties devront avoir recours aux modes pacifiques de règlement des différends prévus dans la 14^e partie du document de négociation (178). On peut observer à ce propos que les dispositions mentionnées s'inspirent dans une certaine mesure de la décision rendue par la Cour internationale de justice dans l'affaire du plateau continental de la mer du Nord le 20 février 1969 (179) en semblant vouloir faire une prudente et restrictive application de la méthode de la ligne médiane ou de la ligne d'équidistance (180).

LE CONTRÔLE DE LA ZONE ÉCONOMIQUE

L'extension considérable réalisée par l'établissement de la zone économique comporte une autre conséquence qui n'a pas toujours été bien vue, volontairement ou non, par les Etats. Il s'agit du contrôle à exercer sur cette zone et l'effectivité de celui-ci. Il est sans doute intéressant pour les pays riverains d'opérer des appropriations si impressionnantes, mais cette opération ne va pas sans contrepartie.

Il va de soi qu'il est de l'intérêt même de l'Etat de pouvoir conserver la maîtrise de la zone en surveillant toutes les opérations qui s'y déroulent.

Plus encore, il est soumis, en vertu du droit international, à l'obligation de veiller, dans le cadre des espaces terrestres ou maritimes placés sous sa juridiction,

(178) A/Conf. 62/WP 10.

(179) *CIJ Rec.* 1969, p. 4.

(180) Au cas où une même zone économique est adjacente aux territoires de deux ou plusieurs Etats, la délimitation selon le principe de la ligne médiane consiste à choisir la ligne dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale de chacun des Etats.

Dans l'hypothèse où une même zone économique est adjacente aux territoires de deux Etats limitrophes, la délimitation s'opère par application du principe de l'équidistance des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale de chacun de ces Etats.

à ce que ne soient pas menées des actions préjudiciables aux Etats tiers. Cette obligation de vigilance, d'origine coutumière, est fermement établie, confirmée à différentes reprises par la jurisprudence internationale. Ainsi, dans l'affaire de l'île de Palmas, l'arbitre pouvait affirmer :

« La souveraineté territoriale implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a pour corollaire un devoir : l'obligation de protéger, à l'intérieur du territoire, les droits des autres Etats, en particulier leur droit à l'intégrité et à l'inviolabilité en temps de paix et en temps de guerre, ainsi que les droits que chaque Etat peut réclamer pour ses nationaux en territoire étranger » (181).

Dans l'affaire du détroit de Corfou, la Cour internationale de justice a censuré également en ces termes la carence de l'Albanie :

« Il est vrai qu'un Etat, sur le territoire duquel s'est produit un fait contraire au droit international, ne peut se dérober à l'invitation de s'en expliquer en se bornant à répondre qu'il ignore les circonstances de cet acte ou ses auteurs. Il peut, jusqu'à un certain point, être tenu de fournir des indications sur l'usage qu'il a fait des moyens d'information et d'enquête à sa disposition » (182).

Sans doute des circonstances particulières de temps et de lieu sont-elles de nature à tempérer l'intensité de cette obligation. Celle-ci pourra également varier en fonction de la superficie de l'espace sur lequel elle s'exerce et de la puissance de l'exerçant. Mais, il n'en demeure pas moins que l'Etat est tenu de la respecter sous peine de voir sa responsabilité internationale engagée.

Or, la zone économique peut être le théâtre d'actions militaires et éventuellement servir de sanctuaire à des marines de guerre, spécialement à des sous-marins, en cas d'insuffisance de contrôle de l'Etat côtier. En dehors même de ces hypothèses, son immensité rend difficiles sa surveillance et le maintien du bon ordre.

En effet, les Etats ont-ils les moyens de rendre effectif un tel contrôle ? Il semble que non. Déjà, certains délégués au Comité des fonds marins avaient souligné ce risque :

« L'expérience a prouvé que, lorsque les limites sont établies à des distances excessivement grandes, la protection du territoire est si onéreuse qu'elle devient une quasi-impossibilité économique. Un pays dont la limite des eaux territoriales serait, par exemple, fixée à 200 milles aurait énormément de difficulté à la contrôler efficacement » (183).

Cette menace est d'autant plus grave que la reconnaissance de la zone économique s'accompagne d'une obligation accrue pour l'Etat riverain : en matière de maintien du stock biologique, de contrôle des installations, d'aides à apporter à la navigation...

Certains pays seront en mesure de faire face à cette formidable responsabilité. Les Etats-Unis sont de ceux-là grâce à leur imposante flotte de garde-côtes,

(181) Cour permanente d'arbitrage, Recueil des sentences arbitrales, t. II, 839.

(182) *CIJ Rec.*, 1949, p. 18.

(183) A/AC 138/SC II/SR 6, p. 25.

grâce aussi aux appareils de détection sous-marine qu'ils comptent mettre en place sur les plates-formes afin de s'opposer aux actions de plongeurs ou de sous-marins (184). De son côté, la Grande-Bretagne tente de se donner les unités navales et aériennes nécessaires à l'accomplissement de cette fonction (185). Le problème se pose également avec acuité en France, compte tenu de l'immense zone dont elle est en train de se doter (186). Que dire alors d'un grand nombre d'autres Etats, en développement ou archipélagiques, au vaste domaine maritime ?

Il convient également de remarquer que les mesures qui sont actuellement prises par certains pays sont uniquement envisagées sous l'angle d'un contrôle à mettre en œuvre à leur profit. La protection des tiers paraît absente de leurs préoccupations.

En conséquence, on peut se demander si la taille de la zone économique n'aurait pas dû être fixée en prenant en considération le respect de ce devoir de vigilance.

La fondation d'une thalassocratie exige une puissance réelle susceptible d'assurer l'observation des droits de l'Etat riverain mais aussi des Etats étrangers.

LES ÎLES

Il s'agit là encore d'un point qui a soulevé de multiples controverses au sein de la Conférence. Convient-il de soumettre les îles au même régime juridique que les pays continentaux et plus spécialement de les faire bénéficier d'une zone économique de même étendue ? (187).

En 1958 la solution de l'assimilation avait été choisie. L'article 10, §1 de la Convention sur la mer territoriale et sur la zone contiguë définit l'île comme « une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute » et la dote d'une mer territoriale identique à celle des Etats continentaux.

(184) Cf. *Sea technology* (Arlington, Virginie, juillet 1975).

(185) *Le Monde*, 1^{er} janvier 1977.

La Grande-Bretagne a notamment commandé des patrouilleurs qui doivent être opérationnels en 1977, et destinés à assurer la protection des plates-formes de forage en mer du Nord. Cf. T. MARTIN : « Pour une politique européenne de la mer », *Stratégie*, N° 46, p. 52.

(186) Cf. l'article de P. KERLOUEGAN, *Le Figaro*, 18 avril 1977.

(187) Le cas des îles artificielles a été exclu. Certains pays avaient suggéré l'adoption d'articles concernant les îles artificielles, mais le sujet n'a paru que de peu d'intérêt. A/Conf. 62/C 2/WP 1.

La Convention de 1958 sur le plateau continental précisait à leur égard dans son article 5, § 4 :

« Ces installations ou dispositifs, tout en étant soumis à la juridiction de l'Etat riverain, n'ont pas le statut d'îles. Ils n'ont pas de mer territoriale qui leur soit propre et leur présence n'influe pas sur la délimitation de la mer territoriale de l'Etat riverain. »

Sur la question des îles artificielles, voir Ch. HUBERT : « Les îles artificielles », *RGDIP*, 1967, p. 342.

Une telle réglementation concevable dans l'hypothèse d'une mer territoriale étroite, peut paraître choquante lorsqu'il est envisagé de conférer à des îles grandes ou petites une zone de juridiction de 200 milles, d'autant plus que celle-ci tend à amplifier les inégalités : on cite à ce propos l'exemple des Maldives dont la zone économique représenterait une superficie mille fois supérieure à celle du territoire terrestre.

C'est en tout cas le premier terrain sur lequel des tensions se sont manifestées. Les discussions ont d'ailleurs reflété le plus souvent des points de vue nationaux dictés par la situation géographique des intervenants. Ainsi, les pays africains sont continentaux à l'exception de Madagascar et de Maurice ; leurs positions sur le problème apparaissent donc fermement restrictives. Ils entendent soumettre les îles à des critères prenant en compte leur taille et leur population. Un projet d'articles soumis par l'Algérie et treize autres Etats africains établissait une distinction subtile entre île, îlot et rocher (188).

Le texte de négociation composite consacre sa 8^e partie (article 121) au régime des îles. Après avoir littéralement repris la définition donnée en 1958, il adopte une position plus souple que celle précédemment visée. Il dispose, en effet, dans ses paragraphes 2 et 3 :

- « 2. Sous réserve de la disposition énoncée au paragraphe 3, la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental d'une île sont déterminés conformément aux dispositions de la présente convention qui est applicable à d'autres étendues terrestres.
- 3. Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre, n'ont pas de zone économique exclusive ou de plateau continental. »

Le régime proposé privilégie grandement les îles, malgré la limitation de peu de portée fixée par le paragraphe 3. La rédaction de cette dernière disposition est bien imprécise du reste. En fonction de quels critères peut-on dire qu'un rocher n'a pas de « vie économique propre » ? La présence d'une faible population est-elle suffisante pour le faire bénéficier d'un régime de droit commun ? Pourquoi, dans ces conditions, ne pas suivre la suggestion tendant à faire habiter l'île de Clipperton (6 km²) pour obtenir la zone de 200 milles autour de ce rocher déshérité ? (189).

Des affrontements plus graves relatifs aux îles se déroulent également sur un autre terrain. Certains pays, animés par l'idéologie de la décolonisation, refusent le droit aux 200 milles aux îles placées sous domination coloniale, régime raciste ou d'occupation étrangère. C'est en ce sens que se prononçait le projet déjà cité présenté par l'Algérie et treize autres Etats africains. D'autres textes d'inspiration similaire ont été déposés par l'Argentine et treize autres Etats latino-américains (190) et par la Turquie (191).

(188) A/Conf. 62/C 2/L 62/Rev. 1.

(189) Voir à ce sujet *Lettre de la mer*, 28 avril 1976. Voir également F. RUSSO : « Le droit de la mer : idéal et réalité », *Projet*, N° 115, mai 1977, p. 597.

(190) A/Conf. 62/C 2/L 58.

(191) A/Conf. 62/C 2/L 55.

Cette conception bénéficie d'une large audience au sein de la Conférence. Le président de la 2^e Commission s'en est fait l'interprète en l'incluant au texte unique établi à la session de Genève (article 136) et avec une rédaction plus nuancée dans une disposition transitoire du texte unique révisé. Dans la présentation générale qu'il faisait de ce texte, M. Andrés Aguilar déclarait d'ailleurs : « ... Il faut reconnaître que l'article soulève des problèmes qui dépassent le droit de la mer. En le plaçant séparément, sous la forme d'une disposition transitoire, j'ai marqué sans ambiguïté possible que les questions dont traite la disposition ne revêtent nullement un caractère permanent et immuable » (192).

Une très violente opposition s'est exprimée à ce sujet. Sur le plan des principes a été affirmée l'indivisibilité de la souveraineté. En ce sens, la Grèce a présenté un projet fondé sur l'idée de solidarité entre le territoire continental et les îles (193). Pour des motifs théoriques et des considérations nationales évidentes, la France, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne refusent catégoriquement cette disposition.

Lors des dernières sessions de la Conférence, les positions paraissent figées et de nature à mettre en cause l'adoption d'une future convention. Le nouveau texte composite, en reprenant purement et simplement la disposition transitoire antérieurement introduite (194), n'est pas de nature à dissiper les tensions en ce domaine.

Quoi qu'il en soit, la question des îles est devenue d'un intérêt capital. Par la reconnaissance de la zone économique, les petites îles ont cessé d'être une délicate appoggiature pour devenir la source d'un empire maritime.

La progression de l'emprise spatiale de l'Etat riverain constitue la forme la plus connue, la plus évidente du nationalisme maritime. Celui-ci s'exprime également par une intensification des compétences exercées dans les zones arrachées aux espaces libres.

Le développement des compétences de l'État riverain

Ce gonflement des compétences a été parfois évoqué, chemin faisant ; nous l'étudierons maintenant à propos de deux domaines particulièrement significatifs : la pêche, la protection contre la pollution.

(192) A/Conf. 62/WP 8/Rev. I/Part. II, p. 166.

(193) A/Conf. 62/C 2/L 50.

(194) A/Conf. 62/WP 10 (15 juillet 1977), p. 166.

En matière de pêche

Au-delà des eaux territoriales réservées aux seuls nationaux (195), la pêche était en haute mer régie par le principe de liberté. Elle en constituait une des manifestations. La Convention de Genève de 1958 sur la haute mer le rappelle expressément en son article 2 :

« ... La liberté de la haute mer s'exerce dans les conditions que déterminent les présents articles et les autres règles du droit international. Elle comporte notamment, pour les Etats riverains ou non de la mer :

...

2. La liberté de la pêche... »

Cette liberté se doublait de l'égalité puisque les pêcheurs de toutes les nations en bénéficiaient au même titre (196). Egalité plus formelle que réelle dénoncée par certains, puisqu'elle légalisait la supériorité des flottes les mieux équipées des principales puissances.

Une telle reconnaissance n'empêchait d'ailleurs pas un nombre de plus en plus grand d'Etats, au fil des années, de fixer des limites de pêche exclusive au-delà de leurs eaux territoriales, généralement jusqu'à 12 milles (197).

La situation, pourtant, demeurait relativement claire. Certes, quelques conventions admettaient-elles, contrairement à la loi du pavillon, que des pouvoirs de contrôle et de police puissent s'exercer en haute mer sur des bateaux de pêche étrangers. Ainsi en était-il de la Convention du 6 mai 1882 relative à la police de la pêche en mer du Nord, de celle de la Haye du 16 novembre 1887 relative à l'abolition du trafic des spiritueux parmi les pêcheurs en mer du Nord (dite Convention des « cabarets flottants ») ou de celle du 1^{er} juin 1967 sur l'exercice de la pêche dans l'Atlantique Nord, tous textes qui ont déjà été mentionnés. Mais ces textes étaient beaucoup plus relatifs aux pêcheurs qu'à la pêche. Ils n'exprimaient, en outre, qu'un désir de réglementation concertée sur des points déterminés.

En revanche, à Genève, en 1958, en même temps qu'était réaffirmé le principe classique de liberté, était adoptée une convention qui, rompant l'égalité traditionnelle, favorisait l'émergence de l'Etat riverain.

(195) En France, c'est la loi du 1^{er} mars 1888 qui, pour la première fois, introduit la réserve du droit de pêche au profit des nationaux dans une zone de 3 milles marins à compter de la laisse de basse mer.

(196) Cf. H. ACCIOY : « La liberté des mers et le droit de pêche en haute mer », *RGDIP*, 1957, p. 192.

(197) Pour se limiter au seul exemple français, le décret du 7 juin 1967 étend à 12 milles la zone de pêche interdite aux navires étrangers, *JO*, 9 juin 1967, p. 5758.

La reconnaissance de l'intérêt spécial de l'Etat riverain
à la 1^{re} Conférence sur le droit de la mer

La Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques en haute mer a transformé le droit existant en opérant une sélection par la place particulière et privilégiée qu'elle donne à l'Etat riverain (198).

Déjà, la *Déclaration Truman* du 28 septembre 1945 sur les pêcheries distinguait l'Etat côtier et lui conférait un pouvoir de réglementation tant du point de vue de la protection et de la conservation des ressources biologiques que de l'exploitation de celles-ci.

Une fois de plus, l'idée en germe dans un acte unilatéral fit son chemin. Elle fut reprise par la Commission du droit international dans son entreprise de codification. Énoncée de façon limitée dans les articles rédigés en 1951, sa portée fut étendue à la suite d'un projet cubain.

La Convention de Genève de 1958 lui donna droit de cité officiel, puisque l'article 6, § 1 reconnaît que :

« Tout Etat riverain a un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale. »

© Cette distinction conférée à l'Etat riverain est novatrice et originale à un double égard :

o *Par son fondement*

L'intérêt spécial de l'Etat riverain repose uniquement sur des considérations de proximité géographique indépendamment de toute référence à l'effectivité. En effet, ainsi que l'admet le paragraphe 2 de l'article 6, il existe en dehors même de toute participation des nationaux à la pêche dans ce secteur.

(198) Sur cette question, voir :

— A. GROS : « La Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer », *RCADI*, 1959, Vol. 97, p. 1.

— NGUYEN QUOC DINH : La revendication des droits préférentiels de pêche en haute mer devant les Conférences des Nations unies sur le droit de la mer de 1958 et 1960 », *AFDI*, 1960, p. 77.

— S. ODA : « International control of sea resources », Leyden, 1963, notamment pp. 115 et suivantes et « International law of the resources of the sea », *RCADI*, 1969, p. 355.

— M. GAUDIN : *Le droit de pêche de l'Etat non riverain*, mémoire de doctorat, Orléans, 1972.

— J. VIGNE : *Le rôle des intérêts économiques dans l'évolution du droit de la mer*, Genève, 1971.

— LANGAVANT : « Les Conventions de Genève sur le droit de la mer », *DMF*, 1959, p. 67.

C'est là une disposition qui a été vivement contestée. Ainsi le représentant du Japon a fait valoir que « la situation géographique de l'Etat riverain ne suffit pas par elle-même à prouver que cet Etat s'intéresse à la conservation des ressources biologiques de la mer, ni qu'il possède de meilleures connaissances scientifiques » (199).

On pourrait également ajouter dans le même sens que la reconnaissance d'un intérêt spécial n'est pas assortie de limite spatiale précise. Aucune indication n'est fournie sur la signification de « haute mer adjacente ». Où s'arrête en haute mer cet intérêt ?

◦ *Par le contenu des compétences reconnues à l'Etat riverain*

Il a le droit de participer à toute réglementation relative à la conservation des ressources biologiques. Cette participation est automatique, dictée par sa position géographique.

La réglementation devra être édictée par la voie conventionnelle, en accord avec les Etats dont les nationaux se livrent à la pêche dans cette région.

Mais, à défaut d'accord dans un délai de six mois, l'Etat riverain peut adopter *unilatéralement* les mesures de conservation appropriées, moyennant certaines garanties (article 7).

Cette dernière compétence a été controversée. Les Etats latino-américains et asiatiques la considéraient insuffisante et souhaitaient que l'on reconnaisse à l'Etat riverain un droit absolu à la réglementation unilatérale. En effet, la Convention consacre un droit préférentiel qui n'équivaut pas, comme le note un auteur (200), à un droit exclusif mais qui se situe « à un degré inférieur ». De surcroît, ces mesures unilatérales adoptées par l'Etat riverain, tout en étant le résultat d'une activité normative de sa part, ne sont pas de celles qu'il peut prendre de façon discrétionnaire. Pour être valables, elles doivent répondre au but pour lequel le pouvoir réglementaire a été confié. On peut craindre, cependant, le caractère illusoire d'un contrôle du détournement de pouvoir en droit international.

D'autres pays, en revanche (Japon), jugeaient exorbitante cette compétence. Ils la considéraient comme contraire à la liberté de la haute mer et à la pratique universellement suivie pour la réglementation de la pêche dans les espaces libres. Le délégué soviétique estimait, en outre, que les négociations en vue de réglementation ne devaient pas se limiter aux Etats dont les pêcheurs avaient l'habitude d'exercer leur activité dans la région, et qu'en conséquence aucune discrimination ne devait être faite à l'encontre de « nouveaux venus » (201).

(199) Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, Documents officiels, Vol. V, 3^e Commission, A/3159, p. 8.

(200) Cf. NGUYEN QUOC DINH, *op. cit.*, p. 78.

(201) Conférence des Nations unies, Documents officiels, Vol. V, A/3159, p. 9.

○ Les règles adoptées par la Convention sont inspirées par le souci d'assurer le développement progressif du droit international prôné par l'article 13 de la Charte des Nations unies. Elles visent également à « ériger en système de dirigisme international d'une importante activité économique, ce qui était sporadique et empirique » (202). Néanmoins, si on les apprécie d'un point de vue critique, elles souffrent d'insuffisances et présentent des dangers.

○ Elles sont *insuffisantes*.

La Convention est muette sur un certain nombre de points. Elle l'est notamment sur les conséquences d'une réglementation unilatérale adoptée en vertu de l'article 7. Sans doute, si celle-ci n'est pas acceptée par d'autres parties intéressées, devra-t-on mettre en œuvre une procédure de règlement du litige (articles 9 à 12). Mais, en attendant que celle-ci aboutisse, l'Etat riverain peut-il appliquer les mesures édictées aux autres Etats et prendre en haute mer des mesures coercitives contre des navires qui ne les respectent pas ?

○ Les règles de la Convention ne sont pas sans comporter de *dangereuses implications*.

Le préambule, l'article 2 indiquent les objectifs poursuivis : combattre une exploitation excessive des ressources biologiques. Ils sous-entendent, du même coup, que la réglementation à mettre en œuvre à ces fins vise à la réalisation du bien commun. Mais, en faisant de l'Etat riverain un élu privilégié, indépendamment de ses connaissances scientifiques particulières en matière de conservation, les parties contractantes ne se donnaient peut-être pas les meilleurs moyens pour atteindre le but indiqué. En revanche, elles ouvraient imprudemment la porte aux tendances nationalistes. De l'intérêt spécial à la conservation au droit exclusif à la conservation mais aussi à l'exploitation, il n'y avait qu'un faible chemin à parcourir.

Le droit de la pêche au Comité des fonds marins et à la 3^e Conférence

Les prémices de 1958 ont été largement dépassées. Depuis cette date, en effet, une évolution s'est produite qui a transformé de façon fondamentale le droit des pêcheries (203). Si la Conférence sur le droit de la mer en arrive à consacrer — comme on est porté à le penser, compte tenu du consensus réalisé à ce sujet — en droit positif la notion de zone économique exclusive, les intérêts économiques et plus spécialement ceux de la pêche de l'Etat riverain auront fait l'objet d'une sorte de sacralisation (204).

(202) Cf. R.E. CHARLIER : « Résultats et enseignements des Conférences du droit de la mer », *AFDI*, 1960, p. 71.

(203) M. KOULOURIS : « Les nouvelles tendances depuis 1962 dans le régime international des pêches maritimes », *LGDJ*, Paris, 1973.

(204) J.P. BEURIER et P. CADENAT : « Le contenu économique des normes juridiques dans le Droit de la mer contemporain », *RGDIP*, 1974, p. 575.

Dès 1959, on a pu dire que la pêche était « devenue le centre de gravité de la mer contemporaine, prenant la place de la liberté de la navigation qui fut à l'origine de la liberté de la mer » (205). Une nouvelle échelle des utilisations de la mer s'est, il est vrai, dessinée.

Or, l'importance de la pêche dans les économies nationales peut être déterminante. Cette question a été examinée dans la première partie de cette étude. Sans y revenir, on peut néanmoins rappeler que cette activité est capitale pour certains Etats : Pérou, Islande, Japon... La flotte de pêche hauturière soviétique contribue au ravitaillement de 250 millions de personnes (206). Même en France, pays qui occupe un rang relativement modeste, 200 000 emplois dans ce secteur font vivre 900 000 personnes (207). Mais les intérêts sont différents, souvent antagonistes entre les pays qui pratiquent la pêche près de leurs côtes ou ceux qui se livrent à une pêche hauturière, d'où les oppositions qui en sont résultées au sein du Comité des fonds marins ou de la 3^e Conférence. Ces enceintes ont été le théâtre d'affrontements qui se sont soldés, en ce domaine, par la défaite des conceptions défendues par les pays industrialisés, certes, peut-être moins par la déroute de leurs intérêts.

Certains pays développés dont les nationaux exercent leur activité de pêche au grand large ont soumis des propositions qui pouvaient s'analyser comme un prolongement au plan de l'exploitation de la notion d'intérêt spécial reconnue en 1958. Selon diverses modalités, ils étaient prêts à accepter le principe de droits préférentiels au profit de l'Etat riverain, non celui de droits exclusifs (208).

Ainsi, dans un projet d'article original, les Etats-Unis se prononçaient pour une différenciation du régime selon les espèces (209). Les droits préférentiels s'exerceraient sur les espèces anodromes qui, naissant dans les cours d'eau, y reviennent pour le frai après une période migratrice en eaux lointaines. La proposition américaine s'articulait de la manière suivante :

« Pour assurer l'utilisation maximale et la répartition équitable des ressources côtières et anodromes, l'Etat riverain applique les principes suivants :

- a) l'Etat riverain peut réserver à ses navires battant pavillon national la part des prises annuelles autorisées qu'ils peuvent réaliser ;
- b) l'Etat riverain permet aux autres Etats d'accéder, dans des conditions raisonnables, aux volumes des ressources non entièrement exploitées par ses navires... »

Dans le droit fil de la conception qui l'animait, elle se refusait à fixer une limite déterminée, pour indiquer de façon souple que le droit préférentiel de

(205) Cf. L.W. HILBERT, Centre de recherche de l'Académie de droit international de La Haye, 1959.

(206) A/AC 138/SC II/SR 12, p. 121.

(207) Cf. Conseil économique et social, 9 et 10 mars 1976, *JO, Avis et Rapports du Conseil économique et social*, 16 juin 1976, p. 668.

(208) Cf. D. MOMTAZ : « Vers un nouveau régime juridique des pêcheries adjacentes », *RGDIP*, 1974, p. 228.

(209) A/AC 138/SC II/L 9.

l'Etat riverain s'exercerait au-delà de la mer territoriale jusqu'à la zone de migration de ces espèces en haute mer.

Cependant la solution d'exclusivité était doublement écartée puisqu'un accès des pêcheurs étrangers était prévu, même pour les espèces anadromes (210). La France acceptait l'esprit de cette proposition (211).

De son côté, l'URSS, après bien des réticences, admettait à son tour un droit préférentiel mais spécifique, dans la mesure où il bénéficiait uniquement aux pays en voie de développement. Le projet soviétique disposait :

- « 1. L'Etat riverain en voie de développement peut se réserver chaque année, dans les régions de la haute mer adjacentes à sa mer territoriale ou à sa zone de pêche (qui ne doivent pas être supérieures à 12 milles), une partie de la pêche de poissons permise, que les navires arborant le pavillon dudit Etat sont capables de prendre.

Au fur et à mesure que se développerait la flotte de pêche de l'Etat riverain en voie de développement, la partie sus-indiquée de la pêche de poissons permise réservée par cet Etat, pourrait s'accroître respectivement (sic).

Le volume de la partie réservée de la prise de poissons sera notifiée par l'Etat riverain en voie de développement à l'Organisation internationale de la pêche, dont la compétence s'étend à la région donnée, ainsi qu'aux Etats qui se livrent à la pêche dans les régions sus-mentionnées » (212).

Rapidement pourtant, les Etats-Unis, puis l'URSS, ainsi que la plupart des pays développés admirent — comme il a été vu — la zone économique exclusive. Les revendications les plus extrêmes reçurent de ce fait commencement de validation internationale. Les mesures unilatérales adoptées par certains Etats (y compris les pays développés) accusèrent cette consécration.

Cette radicalisation est particulièrement nette. C'est ainsi que les débats attestent du peu d'intérêt qui fut porté aux droits historiques de pêche : le principe des droits acquis qui a joué en matière de pêcheries un rôle si important dans le passé ne fut même pas défendu (213). Ainsi, encore, certains Etats vont-ils même jusqu'à revendiquer des droits préférentiels dans une région adjacente à la zone économique exclusive (214).

Le seul combat d'arrière-garde mené par les pays industrialisés en vue d'éviter l'arbitraire de l'Etat riverain consiste à réclamer l'intervention des orga-

(210) Sur une analyse plus complète du projet américain, voir : A.D. MARTINEZ : « The third United Nations Conference on the Law of the Sea. Prospects, expectations and realities », *JMLC*, 1975, p. 258.

(211) A/AC 138/SC II/SR 43, p. 76.

(212) A/AC 138/SC II/L 6.

(213) WINDLEY : « International practice regarding traditional fishing privileges of foreign fishermen in zones of extended maritime jurisdiction », *AJIL*, 1969, p. 490.

(214) Cf. G. de LACHARRIERE : « La réforme du droit de la mer », *Défense nationale* (RDN), 1977, pp. 19 et suivantes, notamment p. 33.

nismes internationaux dans le processus d'édiction des règlements à établir par celui-ci et dans la fixation du montant des prises.

Le texte de négociation composite consacre le monopole de l'Etat riverain tant en matière de conservation que d'exploitation des ressources biologiques. C'est à cet Etat qu'il appartient de veiller au maintien des stocks en vue d'éviter l'*over-fishing* (art. 61). C'est également lui qui détermine, notion nouvelle, la capacité des captures des ressources dans sa zone, éventuellement décide d'en ouvrir (s'il ne peut exploiter la totalité des prises qu'il autorise) l'accès pour exploitation résiduelle à des Etats étrangers par des accords qu'il conclura avec eux (article 62). Il est l'unique maître du jeu. Les arrangements avec les tiers — s'il en passe — seront fondés sur des rapports d'inégalité dans la mesure où les autres nations se présenteront en solliciteurs dépourvus de tout droit.

Il convient de remarquer surtout ce fait essentiel : faire de la zone des 200 milles une « chasse gardée » de l'Etat côtier a pour conséquence la *nationalisation* presque totale des activités de pêche. 90 % des captures s'effectuent à proximité des côtes et au-dessus du plateau continental c'est-à-dire à l'intérieur de la zone économique, là où la profondeur des eaux n'empêche pas la pénétration de la lumière et la vie végétale. Au-delà de la juridiction nationale, les espaces maritimes ne recèlent que de faibles quantités de poissons appartenant le plus souvent d'ailleurs à des espèces migratoires qui reviennent à certaines époques près des côtes et sont donc, du même coup, appropriables ou à des espèces non consommables. En d'autres termes, le poisson devient propriété de l'Etat riverain.

Ce système vers lequel on s'achemine au plan international et qui d'ailleurs devient de jour en jour réalité par sa mise en place nationale, a fait l'objet de violentes attaques. Par le repliement qu'il opère, il bouleverse totalement les structures traditionnelles de la pêche et comporte un impact social important. Les principales critiques qui lui sont toutefois adressées visent principalement son injustice et son irrationnalité (215).

• Il est *injuste* — a-t-on dit — parce que lié au hasard des conditions géographiques, il avantage les pays disposant de façades maritimes importantes et préjudicieux aux Etats dépourvus de littoral ou géographiquement désavantagés. Parallèlement, il lèse les intérêts respectables de ceux qui se livrent, de longue date à la pêche hauturière.

○ Il est *irrationnel* à plusieurs titres.

La surexploitation n'est pas, en effet, un phénomène généralisé. Certains experts estiment que les prises de certaines espèces pourraient être facilement doublées sans menace sérieuse pour la reproduction (cf. supra, Situation économique). Si des pays n'exploitent pas au niveau correct les ressources biologiques à l'intérieur de la zone économique, à quoi sert de laisser le poisson

(215) Voir à ce sujet, A/AC 138/SC II/SR 12, pp. 116 et suivantes.

mourir « sans profit pour personne » ? (216). Ainsi le Pérou pêche essentiellement l'anchois aux fins de production de farine de poisson. Ce type de pêche laisse place à l'exploitation d'autres espèces à laquelle des pêcheurs étrangers pourraient se livrer. La cohabitation de deux sortes de pêche ne serait d'ailleurs pas nuisible à l'Etat côtier, mais favoriserait, bien au contraire, la disparition d'espèces prédatrices d'anchois.

De surcroît, certaines eaux sont peu poissonneuses (Kenya notamment). Dans cette hypothèse, l'établissement de la zone économique est inintéressante, voire même défavorable. Alors que dans le système antérieur les nationaux de tels Etats pouvaient librement pratiquer la pêche au large d'autres pays dans des eaux plus riches, désormais un permis de pêche, dépendant du bon vouloir de l'Etat riverain, devra être obtenu, moyennant contribution financière.

Enfin, la nationalisation va à l'encontre des données scientifiques connues sur les espèces. Elle se concilie mal avec le cycle biologique que connaît le poisson au cours de son existence, les migrations lointaines qui le conduisent des frayères aux zones où il séjourne jusqu'à sa maturité (217). Ce droit de propriété qui est revendiqué s'explique mal surtout au regard d'une gestion rationnelle. L'objectif de conservation des ressources biologiques, si souvent invoqué, implique une protection homogène et globale qui appelle une administration internationale des stocks mais condamne les compartimentages nationalistes.

Quelle que soit la pertinence des observations qui ont pu être présentées, quel que soit le bien-fondé des positions soutenues par le *groupe des 77* (nécessités du développement, crainte du pillage, etc.), la thèse maximaliste l'a emporté au cours des négociations. C'est donc en fonction du régime de monopole ainsi établi que s'apprécie aujourd'hui le nationalisme de l'Etat riverain. C'est d'un système de privilège qu'il a bénéficié. Mais cette appréciation n'est que partielle pour l'instant. La mesure plus exacte de ce nationalisme ne pourra être prise qu'à la connaissance des accords particuliers qui seront conclus, plus spécialement au regard des conditions qui seront posées pour l'accès des pêcheurs étrangers.

Des négociations ont déjà permis la conclusion de certains accords. Ainsi en est-il de celui signé le 9 mai 1972 entre les Etats-Unis et le Brésil concernant la pêche à la crevette (218) (219). Sa valeur de modèle est cependant contestable, compte tenu de l'évolution qui s'est faite depuis au sein de la 3^e Conférence. A l'heure actuelle, la France espère également pouvoir trouver des arrangements avec certains pays africains au large des côtes desquels les pêcheurs français exerçaient jusqu'alors leur activité. En même temps que la Communauté euro-

(216) Idem p. 117 et *Actualités du droit de la mer*, intervention du Professeur LAN-GAVANT, p. 190.

(217) Cf. J. HURET : *Actualités du droit de la mer*, pp. 284-285.

(218) Cf. B.H. OXMAN : « L'accord entre le Brésil et les Etats-Unis concernant la pêche à la crevette », *AFDI*, 1972, p. 785.

(219) Voir également l'accord conclu à Washington le 26 novembre 1976 entre les Etats-Unis et l'URSS concernant la pêche au large des côtes américaines. Le texte dans *ILM*, 1977, p. 62.

péenne fixait une limite de pêche commune et déterminait les principes d'une politique extérieure en cette matière, l'URSS a conclu avec elle un premier accord le 18 février 1977, en vertu duquel étaient accordées des licences pour 42 bateaux soviétiques et une prise totale de 38 500 tonnes (220) (221).

Ces accords d'accès présents ou à venir constituent un moyen de nature à tempérer le cloisonnement auquel conduit nécessairement le régime de pêche de la zone économique. La création privée d'associations de pêche entre nationaux de plusieurs États et surtout la mise sur pied d'entreprises communes internationales de pêche en sont un autre. Cette dernière forme est particulièrement intéressante par son objectif et ses modalités. Se situant dans une optique de coopération et de développement, l'entreprise commune de pêche est une société soumise au droit national de l'État qui bénéficie de l'apport des capitaux, réalisant une collaboration entre des entreprises de cet État et des entreprises de pêche étrangères à des fins d'exploitation, de commercialisation ou d'industrialisation (221 bis). Ce mécanisme original, qui connaît déjà quelques exemples d'application (accords entre l'Espagne et le Maroc, l'Argentine et la Pologne, la Guinée et des sociétés japonaises, etc.) est certainement appelé à connaître dans l'avenir un succès grandissant de par les avantages respectifs que les deux associés peuvent en tirer.

Le phénomène d'accroissement des compétences de l'État riverain se retrouve également en matière de lutte contre la pollution.

En matière de lutte contre la pollution

Les préoccupations écologiques, malgré leur origine récente, sont devenues en peu d'années puissantes, impérieuses. La nécessité d'une réflexion et d'une action internationales s'est rapidement fait sentir. La Conférence sur l'environnement, tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, exprime ce souci. Les débats qui ont eu lieu ont en même temps montré les conceptions différentes sur la notion d'environnement : alors que les pays développés étaient centrés sur les problèmes de la pollution entendue au sens strict du terme, les pays du Tiers Monde défendaient une approche extensive, l'environnement devant avant tout prendre en compte le thème du développement. Pour s'en tenir ici à une conception plus étroite, il convient de marquer l'importance du phénomène de pollution pour les espaces maritimes. La Conférence de Stockholm en a d'ailleurs eu parfaitement conscience puisqu'elle a prêté une attention particulière au problème de

(220) Voir à ce sujet *Le Monde*, des 17, 18, 19 et 20-21 février 1977.

Voir également *Communauté européenne Informations*, n° 80, mars 1977.

(221) Il faut rappeler à cet égard que, selon les dernières estimations, fondées sur les prises de 1976, les Soviétiques auraient pêché un tonnage dix fois supérieur à celui pêché par les Neuf de la Communauté dans la Mer de Barents, *Time*, 20 décembre 1976.

(221 bis) A ce sujet, voir J.-L. MESEGUER SANCHEZ : « Vers un nouveau régime international des entreprises communes de pêche », *AFDI*, 1974, p. 860.

la pollution des eaux maritimes. La Déclaration adoptée à son issue contient d'ailleurs un principe 7 ainsi formulé :

« Les Etats devront prendre toutes les mesures possibles pour empêcher la pollution des mers par des substances qui risquent de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques et à la vie des organismes marins, de porter atteinte aux agréments naturels ou de nuire à d'autres utilisations légitimes de la mer. »

La qualité de celle-ci est gravement dégradée par les substances nuisibles qui y sont directement répandues ou acheminées à partir des continents (cf. 1^{re} partie). Les océans constituent en effet l'ultime cône de déjection. Ils forment, en outre, un milieu indivisible : sous l'influence des courants, des marées, des vents, etc., la contamination n'épargne personne et peut atteindre le littoral d'Etats pourtant très éloignés des sources de pollution.

Pour parer à cette inquiétude, un certain nombre de moyens matériels sont progressivement mis en œuvre. Le dispositif technique s'améliore rapidement.

Parallèlement, le juriste n'est pas resté indifférent. Son souci s'est traduit par l'élaboration de règles nouvelles. Avant même la Conférence de Stockholm (222), quelques conventions avaient été établies. Depuis, l'effort s'est intensifié et, à l'heure actuelle, on ne dénombre pas moins d'une vingtaine de traités internationaux, de portée régionale ou mondiale, réglementant tel ou tel aspect de la pollution (223). Tous ces textes dessinent un immense puzzle dont les éléments se complètent et forment une trame de plus en plus serrée (224).

Face à ce dédale de textes et de mesures adoptées, il n'est pas question de se livrer ici à une analyse exhaustive, mais simplement de dégager quelques illustrations caractéristiques du développement des compétences qu'entraîne au profit de l'Etat l'entreprise de lutte contre la pollution.

Il convient, bien sûr, de rappeler la législation canadienne sur les eaux de l'Arctique déjà étudiée, qui était commandée par la volonté de préserver l'environnement de ce pays aux côtes particulièrement vulnérables (16 juin 1970). Il s'agissait pourtant, en l'occurrence, de mesures unilatérales.

(222) Sur ces questions, voir J.D. SICAULT : *La Conférence des Nations unies sur l'environnement*, thèse, Paris, 1974, et A. Ch. KISS et J.D. SICAULT : « La Conférence des Nations unies sur l'environnement », *AFDI*, 1972, p. 603.

(223) Cf. J.L. NICHOLAZO-CRACH : *L'évolution récente du droit de la pollution des mers*, janvier 1977, p. 1.

(224) Cf. J. BERNIGAUD : « Droit de la mer et protection du milieu marin », *RDN*, 1973, p. 83 ;

et L.C. CAFLISH : « International Law and Ocean pollution : The present and the future », *Revue belge de droit international (RBDI)*, 1972, p. 7

On pourra également consulter les *Notes et études documentaires*, n^{os} 3 903 - 3 904, « La lutte internationale contre la pollution des eaux marines », et 4 419-4 420, « La protection internationale de l'environnement », La Documentation française, Paris, 1972 et 1977.

Notre démarche sera différente, qui s'en tiendra essentiellement à des pouvoirs reconnus par des textes internationaux. Le particularisme de ces pouvoirs varie en fonction de la distinction des zones, soit placées sous la juridiction de l'Etat côtier, soit échappant totalement à celle-ci.

Les pouvoirs de l'Etat riverain dans les zones placées sous sa juridiction

Certains exemples à caractère limité peuvent être fournis tout d'abord.

Ainsi, la Convention de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires qui doit, lorsqu'elle sera entrée en vigueur (225), se substituer aux textes antérieurement adoptés en 1954, 1959, 1962, et 1971 (226), fait obligation aux navires de posséder un certificat international de prévention de la pollution délivré par l'Etat du pavillon. Mais l'article 5, § 2 du texte autorise tout Etat à faire contrôler dans ses ports ou ses terminaux la possession par un navire étranger d'un certificat en cours de validité. Ce contrôle se renforce si l'Etat est amené à constater la péremption dudit certificat ou un substantiel écart entre les caractéristiques du navire et celles figurant sur le document. Dans cette hypothèse, les autorités nationales pourront empêcher le navire d'appareiller, sauf à lui permettre de se rendre au chantier de réparation le plus proche.

Plus encore, l'article 6, § 5 de la même convention dispose :

« Une partie peut inspecter tout navire auquel la présente convention s'applique, qui fait escale dans un port ou un terminal au large relevant de sa juridiction, lorsqu'une autre partie lui demande de procéder à une enquête en fournissant suffisamment de preuves que le navire a rejeté dans un lieu quelconque des substances nuisibles ou des effluents contenant de telles substances... »

Ainsi, l'acte délictueux que constitue le rejet en n'importe quel endroit de substances polluantes autorise le pays hôte à enquêter pour le compte d'un tiers qui n'est pas l'Etat du pavillon.

De même, le Protocole de Barcelone du 16 février 1976 relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, reconnaît (article 11) à chaque partie le pouvoir d'appliquer les mesures requises pour la mise en œuvre du texte à ses propres navires ou aéronefs (disposition classique) mais aussi — la disposition est ici plus originale — « aux navires et aéronefs présumés effectuer des

(225) Aux termes de l'article 15, § 1, la Convention entre en vigueur « 12 mois après la date à laquelle au moins quinze Etats dont les flottes marchandes représentent un total d'au moins 50 % du tonnage brut de la flotte marchande mondiale des navires de commerce sont devenus parties à cette convention ».

A l'heure actuelle, 3 instruments de ratification seulement ont été déposés.

(226) Cf. L. LUCCHINI : « Le renforcement du dispositif conventionnel de lutte contre la pollution des mers », *JDI*, 1974, p. 755.

opérations d'immersion dans les zones relevant, en la matière, de sa juridiction » (article 11, § 1 b, etc.).

De façon plus générale, la 3^e Conférence sur le droit de la mer a porté son attention sur la protection du milieu marin contre la pollution. Les textes provisoires et officiels contiennent à ce sujet toute une série de dispositions. La 12^e partie du document issu des travaux effectués à New York lors de la session de 1977 est relative à la « protection et préservation du milieu marin » (227). L'article 193 fait plus précisément peser sur l'Etat l'*obligation* d'assurer la préservation du milieu marin. Conséquence de ce devoir, il est reconnu à l'Etat le droit de prendre à cette fin les mesures nécessaires « compatibles avec la présente convention » (article 195, § 1).

Pourtant, dans l'optique de notre analyse, plus intéressantes encore apparaissent certaines dispositions du texte composite relatives à la zone économique. La juridiction de l'Etat côtier s'y exerce — on le sait — en ce qui concerne la préservation du milieu marin. Au titre de cette compétence, les autorités nationales peuvent édicter des lois et règlements. Pour leur application, « l'Etat côtier peut prendre toutes mesures, y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie et les poursuites judiciaires, qu'il juge nécessaires... » (article 73, § 1).

Les pouvoirs du riverain sont donc accrus. Plus exactement, ils traduisent la reconnaissance à son profit d'un nouveau titre de compétence. La comparaison avec la Conférence de Genève de 1958 est instructive. Les conventions issues de celle-ci n'avaient pas établi en matière de protection contre la pollution un *intérêt spécial* de l'Etat riverain comparable à celui qui lui était reconnu en ce qui concerne la conservation des ressources biologiques dans les eaux adjacentes à sa mer territoriale.

Ces pouvoirs nouveaux sont néanmoins en correspondance avec l'intention d'affirmer une juridiction générale au profit de l'Etat côtier dans la limite des 200 milles.

Les pouvoirs de l'Etat riverain en haute mer

Ces pouvoirs existent-ils dans des espaces régis par le principe de liberté, où le seul lien de rattachement des navires dérive de l'exercice de la loi du pavillon ?

Effectivement, dans des limites précises, des conventions particulières les reconnaissent. Il importe cependant, de manière préalable, de remarquer que les conventions dont il va être fait état ont été conclues à un moment où la notion de zone économique n'était pas consacrée. Si, à l'avenir, ces textes continuent à recevoir application, certaines des mesures qui seront prises dans leur cadre s'exerceront désormais plus normalement dans la limite des 200 milles ; d'autres, au contraire, continueront à s'exercer en haute mer.