

D'UNE CONFÉRENCE A L'AUTRE — L'ÉVOLUTION DES POSITIONS DE LA FRANCE EN DROIT DE LA MER

DE JEAN-PIERRE BEURIER ET PATRICK CADENAT

INTRODUCTION

La session de Genève de la troisième conférence sur le droit de la mer, succédant à celle de Caracas, n'aura pas suffi aux représentants des cent trente huit états participants pour élaborer un nouveau droit de la mer. Pourtant, celui qui résultait des conventions de 1958 est apparu très vite dépassé tant en raison de ses lacunes que du fait de l'évolution rapide de la société internationale.

Les conventions de 1958 sont imparfaites à l'origine: une largeur déterminée de la mer territoriale n'avait pu être fixée; la définition du Plateau continental était très imprécise puisqu'elle associait deux critères, l'un géographique et fixe (200 mètres), l'autre dit « d'exploitabilité » qui ne coïncident pas: les dispositions relatives à la pêche et à la pollution étaient beaucoup trop générales pour être efficaces.

La Société internationale s'est profondément transformée du fait de l'indépendance des états du Tiers-monde: ceux-ci n'ont que peu participé aux conférences de 1958 et 1960 et exigent à l'heure actuelle la révision d'un droit qui consacre, selon eux, les intérêts des grandes puissances maritimes mais ne leur permet pas d'assurer leur développement.

S'il est vrai que la troisième conférence sur le droit de la mer ne peut pas se réduire à un conflit entre Etats en voie de développement et Nations industrielles, on a cependant pu observer, à Genève comme à Caracas, que celles-ci se sont souvent trouvées sur la défensive. La France, quant à elle, était placée dans une position intermédiaire. En tant que puissance maritime, elle partage certaines préoccupations des pays occidentaux: à ce titre, elle ne saurait accepter la suppression de notions traditionnelles, telle la liberté de navigation dans les détroits, qui affecteraient gravement ses intérêts. En revanche, les relations privilégiées qu'elle entretient avec nombre d'états du Tiers-monde, particulièrement certains états africains, expliquent l'évolution de sa position relative à la délimitation des espaces marins, même si elle émet des réserves quant à leur régime juridique.

Si la délégation française à la session de Caracas était numériquement assez modeste, elle a été renforcée à Genève: conduite par le Secrétaire d'état aux Transports, M. CAVAILLE, elle comprenait, outre les fonctionnaires représentant les ministères techniques, plusieurs parlementaires et des représentants des organisations professionnelles de la pêche française.

Les interventions françaises aux deux sessions se situent toutes dans la même ligne directrice: la France est favorable à l'évolution du droit de la mer, mais elle n'accepte pas une révolution de celui-ci.

Première Partie

L'ACCEPTATION D'UNE EVOLUTION DU DROIT DE LA MER

Les conventions de Genève n'ont pas répondu, dans leur ensemble, à ce qu'en attendait la France: en effet, partisane d'une largeur de 3 milles en ce qui concerne la mer territoriale, elle n'a pas voulu signer une convention qui n'assignait à celle-ci aucune limite fixe, la deuxième conférence ayant connu, sur ce point, le même échec que la première.

Pour la même raison, elle jugeait inopportun d'adhérer à la convention sur le Plateau continental puisque la définition de celui-ci, telle qu'elle était proposée par la Commission de Droit international, lui paraissait ouvrir la porte à toutes les incertitudes.

En revanche, la France a signé la convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, mais les dispositions de celles-ci restaient dans une telle généralité que les obligations des états signataires se réduisaient à peu de choses. Sur tous ces points, la période postérieure à 1958 et les déclarations de la délégation française, tant à Genève qu'à Caracas, dénotent une évolution notable.

Section I — L'EXTENSION DES EAUX TERRITORIALES

Ce n'est qu'en 1971 que la France a abandonné la règle des 3 milles à laquelle elle semblait tant attachée et qu'elle avait défendue à la conférence de Genève.

1) Les 3 milles et leur correctif

Les raisons de cette position étaient essentiellement économiques; une mer territoriale relativement étroite permettait de protéger au mieux les intérêts des flottilles de chalutiers moyens qui ont l'habitude de pêcher près des côtes¹. Les 3 milles constituaient, selon la délégation française, une largeur raisonnable qui, de plus, constituait une règle de droit positif; cette position était d'ailleurs combattue par certains états sud-américains qui considéraient que la règle des 3 milles n'avait jamais été universellement admise². L'échec de la conférence de 1960 poussa la France à maintenir sa position en ce domaine, mais la protection de ses intérêts économiques et stratégiques allait provoquer une évolution qui s'est faite en deux temps:

— La France a d'abord cherché à sauvegarder les intérêts de ses pêcheurs par l'adhésion à des conventions régionales. C'est ainsi qu'elle a signé la Convention de Londres de Mars 1964, conclue par treize états européens et qui reprend les dispositions de la proposition américano-canadienne qui avait manqué, à la conférence de 1960, la majorité requise des 2/3 d'une seule voix. A l'intérieur d'une zone de 6 milles, l'état riverain dispose d'un droit de pêche exclusif alors que dans les six autres milles contigus, les navires des autres états signataires sont admis à y pêcher à condition de l'avoir fait pendant les dix années précé-

1 Cf. les déclarations du représentant français, M. Gros; première conférence de Genève, documents officiels, volume III, p. 124.

2 Cf. mêmes documents, p. 36 et 37.

dentes³. Le décret du 7 juin 1967 a introduit les dispositions de cette convention dans le droit interne français en instituant une zone de pêche réservée de 12 milles.

2) L'adoption des 12 milles

La protection des intérêts stratégiques sera réalisée par la loi du 24 décembre 1971, qui étend les eaux territoriales à 12 milles⁴.

Le rapporteur de la loi à l'Assemblée Nationale⁵ avait d'abord indiqué que l'extension à 12 milles permettrait « une assise juridique plus satisfaisante » aux zones interdites à la navigation, lors des expériences nucléaires françaises, ce qui est d'ailleurs rien moins que certain; la largeur de ces zones dépassant de beaucoup celle des eaux territoriales⁶.

Le déplacement des sous-marins français s'en trouvera également facilité; ceux-ci pourront en effet naviguer en plongée avant d'avoir quitté la mer territoriale⁷. La France adoptait ainsi une position assez solide en vue de la conférence de Caracas: en abandonnant le principe des 3 milles qui apparaît aujourd'hui périmé, elle peut espérer faire adopter une largeur fixe et malgré tout raisonnable de la mer territoriale qui pourrait mettre fin aux « empiétements unilatéraux sur la haute mer »⁸.

C'est donc le point de vue qu'elle a soutenu à Caracas, comme la plupart des pays développés. Mais, dans sa déclaration générale, elle a tenu à répondre à l'argumentation du représentant tunisien selon lequel l'attribution automatique d'une mer territoriale aux îles, récifs et atolls, serait abusive; pour le représentant français, « la souveraineté de l'état indivisible . . . il n'est pas possible d'établir une distinction entre les territoires continentaux et insulaires »⁹.

Dans le même ordre d'idées, la France a réagi à la proposition indonésienne relative aux archipels¹⁰: la largeur de leur mer territoriale ou de leur zone économique serait calculée à partir de lignes de bases droites reliant les points extrêmes des îles qui les composent, mais l'Indonésie n'entend réserver ce régime qu'aux états archipels. Le représentant français rétorquait « qu'établir une distinction selon que la souveraineté de l'état s'exerce sur des îles ou sur des continents . . . constituerait manifestement une monstruosité juridique »¹¹. Sur ce point, pourtant, la France est assez isolée. Dans le document unique élaboré par le président de la deuxième Commission, à la session de Genève¹², l'article 136, relatif aux territoires sous occupation étrangère ou domination coloniale, précise dans son paragraphe III « qu'aucune puissance métropolitaine ou étrangère qui administre ou occupe le territoire . . . ne peut exercer . . . (ces) droits, en tirer profit ou avantage ». Le document unique ne constitue, bien sûr, qu'une base de discussion mais l'adoption d'une telle disposition serait susceptible de remettre en cause l'adhésion de la France à une éventuelle convention sur le droit de la mer.

3 Cf. D. Vignes; la conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer; A. F. D. I. 1964, p. 670 et s.

4 Ce qui a pour effet de rendre partiellement caduc le décret de 1967 puisque l'état riverain dispose, à l'intérieur de ses eaux territoriales, d'un monopole de pêche. Sur la loi du 24 décembre 1971, cf. J. P. Queneudec; chronique du droit de la mer, A. F. D. I. 1971, p. 759 et s.

5 Rapport Jamot; J. O. Documents Assemblée Nationale no. 2107, p.

6 La zone interdite atteignait, pour l'année 1974, 72 milles; arrêté ministériel du 6 juin 1974.

7 La loi du 24 décembre 1971 permet de satisfaire d'autres besoins; implantation du terminal pétrolier d'Antifer au nord du Havre, contrôle renforcé de la navigation pour la prévention d'éventuelles pollutions.

8 Rapport Jamot précité.

9 Session de Caracas: A/CONF 62/SR. 37.

10 Session de Caracas: A/CONF 62/C2 L. 49.

11 Session de Caracas: A/CONF 62/C2 SR. 36.

12 A/CONF 62/WP. 8/Part. II.

Section II — L'EXTENSION DU PLATEAU CONTINENTAL

La France avait accueilli avec beaucoup de réticences l'introduction de cette notion dans le droit positif, non pas qu'elle fût contre a priori mais parce que la définition proposée par la Commission de Droit international, qui associait deux critères, l'un fixe (200 mètres de profondeur), l'autre variable (l'exploitabilité), lui semblait dangereuse car elle ne donnait « aucune garantie de fixité, d'uniformité et de certitude »¹³. Elle s'abstint donc de signer la convention.

1) L'attachement au critère géographique

Ce n'est que beaucoup plus tard, pour des raisons essentiellement pratiques, que la France adhérait à cette convention. Sa déclaration d'adhésion était toutefois assortie de déclarations interprétatives, notamment à l'égard de l'article 1 de la convention¹⁴, qui marquaient sa volonté de ne reconnaître les droits de l'état riverain que sur les régions sous-marines qui constituent le prolongement « géophysique, géologique et géographique » de son territoire. La déclaration de 1965 se situe donc dans le droit fil de la position que la France avait soutenue en 1958, puisqu'elle écarte implicitement de la définition du Plateau continental le critère d'exploitabilité.

Du reste, la Cour internationale de Justice allait, dans son arrêt sur le Plateau continental de la mer du Nord, justifier a posteriori la conception française en affirmant que les droits que l'état riverain exerce sur un Plateau continental ne s'expliquent que parce ces régions sous-marines constituent « un prolongement, une continuation, une extension de ce territoire sous la mer »¹⁵.

2) L'adoption d'un critère de distance

Les déclarations françaises à Caracas semblent opérer un revirement complet: « Pour des raisons de simplicité et d'équité à l'égard des pays dépourvus de plate-forme continentale, on doit... retenir un critère de distance. La France s'est prononcée pour une limite se situant à 200 milles des lignes de base »¹⁶. Ainsi, la France substitue au critère bathymétrique auquel elle semblait tenir un critère de distance, fixe lui aussi, mais qui ne se rattache plus à la notion géographique de Plateau continental. Ce faisant, elle rejoint d'ailleurs la position de la plupart des états africains¹⁷ qui, sur ce point, se sont séparés de certains états américains qui possèdent un plateau assez étendu (Canada, Argentine)¹⁸.

En fait, ce revirement avait été préparé lors des délimitations du plateau français avec les états voisins. Pour l'instant, le différend entre la France et la Grande-Bretagne, en ce qui concerne le Plateau situé au nord-ouest de la Bretagne (Mer d'Iroise), n'est pas encore tranché¹⁹. Le Plateau franco-espagnol a, en revanche, fait l'objet d'un partage par un accord du 29 janvier 1974 qui mérite d'être examiné de près.

13 Première conférence de Genève: A/CONF 13/42, p. 2.

14 Mais aussi à l'égard de l'article 6: cf. France de Hartingh; la position française à l'égard de la Convention de Genève sur le Plateau continental: A.F.D.I. 1965, p. 728.

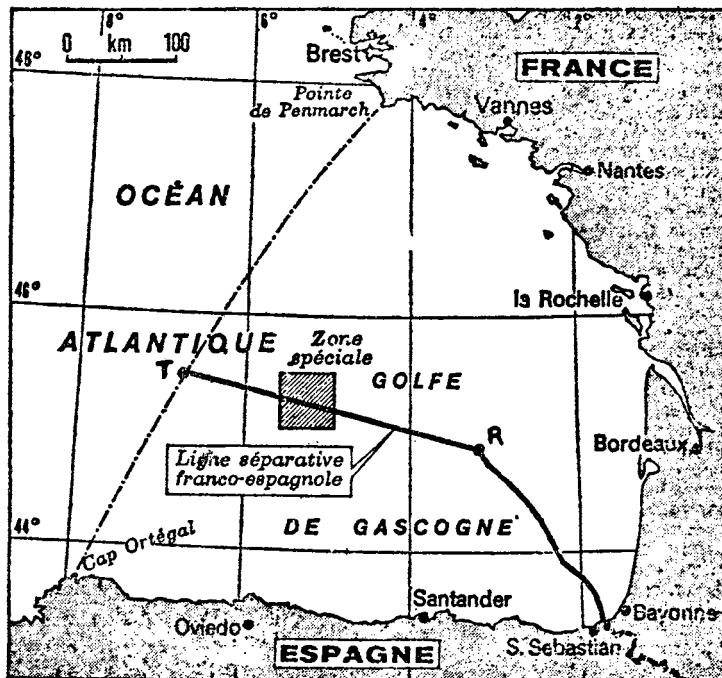
15 Recueil C. I.J. 1969, p. 31. Pour le professeur Langavant, la cour statue ici « contra legem » en ne faisant aucune place au critère d'exploitabilité; in « l'étendue du Plateau continental », Droit maritime français 1970, p. 138.

16 Session de Caracas: A/CONF/62/SR. 37.

17 Voir la déclaration du Kenya. A/CONF 62/C 2/SR 20.

18 Ceux-ci demandent en effet l'extension des droits de l'état riverain « jusqu'aux limites de la marge continentale ». Cf. la déclaration canadienne: A/CONF 62/SR. 37. Il faut signaler que le document unique (A/CONF 62/WP. 8/Part. II, art. 62) combine les deux systèmes.

19 Les deux pays ont porté le litige devant une commission arbitrale de cinq membres qui sont MM. Castren (Finlande), président, Briggs (U.S.A.), Ustör (Hongrie), Waldock (Grande-Bretagne) et Reuter (France). La Commission se prononcera, en principe, avant la fin de 1976.



Carte extraite de la Revue Générale de Droit International Public, 1975, p. 191.

En effet, la ligne de partage qui délimite également les eaux territoriales des deux états coupe d'abord la Fosse de Biscaye pour suivre l'équidistance jusqu'à un point R, où elle s'écarte davantage des côtes françaises pour prendre fin au point T. Notons qu'une zone spéciale, en forme de quadrilatère, a été prévue, dont les richesses feront l'objet d'une exploitation en commun entre l'Espagne et la France. On remarquera, à propos de ce partage:

- d'abord, qu'il attribue à l'Espagne une partie du Plateau continental qui, géographiquement, est adjacente aux côtes françaises;
- ensuite, que le point T se situe dans une région où les fonds atteignent 5.000 mètres de profondeur et qui est distant de près de 350 kilomètres de la pointe de Penmarch (donc près de 190 milles marins), mais aussi à plus de 450 kilomètres de côtes landaises, soit plus de 250 milles. Cet accord est donc en conformité avec les déclarations de la France à Caracas. On verra d'ailleurs que la conception française de la zone économique exclusive ne constitue qu'une variante de sa nouvelle doctrine du Plateau continental.

Section III — L'EXTENSION DES DROITS DU RIVERAIN EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION

On a coutume de distinguer les pollutions organiques des pollutions chimiques. Les premières sont dues au déversement de déchets de résidus humains ou d'animaux qui n'ont pas été traités préalablement; elles peuvent être à l'origine d'in-

fections graves par germes pathogènes ou virus communiqués par de l'eau polluée ou des animaux contaminés²⁰.

Les secondes sont la conséquence du déversement de substances chimiques stables (c'est-à-dire non-biodégradables) dans le milieu aquatique; elles sont le fait, essentiellement, des industries et des transports par mer²¹.

1) La cadre classique de la lutte contre la pollution

Les conventions signées à Genève, en 1958, font obligation aux états mais en termes très généraux, de prendre des mesures visant à éviter la pollution des mers par les hydrocarbures ou par des déchets radioactifs²².

En fait, le problème des pollutions de la mer n'a pas fait l'objet d'un débat mondial²³, mais plutôt de conférences sectorielles visant à lutter contre des formes précises de pollution. La France a signé et ratifié un bon nombre des conventions issues de ces conférences parmi lesquelles il faut signaler la Convention de Londres du 12 mai 1954, conclue en vue de prévenir la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures. Elle a eu le grand mérite d'interdire, pour la première fois, les déversements en haute mer des résidus de cuves par tout navire supérieur à 150 tonneaux de jauge brute et l'interdiction totale de rejet pour les navires en construction de plus de 20.000 tonneaux. Les zones d'interdiction s'étendaient de 50 à 150 milles des côtes. Cette convention a été ratifiée par la France le 26 décembre 1964²⁴ et ses amendements de 1969 et 1971 ont été également ratifiés le 16 décembre 1971. Enfin, la loi du 16 mai 1973 indiquait les modalités de contrôle et les amendes encourues par les contrevenants²⁵. Mais ces mesures restaient trop fragmentaires pour être efficaces et la protection des zones côtières était souvent rendue illusoire par la méconnaissance des données océanographiques locales; ainsi, des courants de surface ramènent, dans les zones protégées, des déversements provenant des régions non concernées par la convention²⁶.

2) L'adoption d'un droit d'intervention en haute mer

L'adhésion française à la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 marque la volonté d'aller beaucoup plus loin: ce texte très important rompt avec le droit traditionnel et permet à l'état riverain d'intervenir en haute mer si ses côtes sont menacées par un navire battant pavillon d'un état tiers. Le riverain peut alors prendre toute mesure appropriée raisonnable en accord avec l'état du pavillon, y compris la destruction du navire dangereux (article 3).

Bien que cette convention concerne les hydrocarbures, il semble que la pratique juridique pourra admettre son extension aux autres produits dangereux comme tend à le prouver la récente intervention de la Marine nationale, à 35 milles au

20 *Eschérichia coli*, salmonelles, vibrion cholérique entraînant des troubles entéritiques, des hépatites virales ou des cas de typhus.

21 Pesticides, organochlorés, mercure, cyanures, acides divers, hydrocarbures et fongicides: cf. M. Aubert; inventaire des pollutions des côtes françaises; C.E.R.B.O.M. Nice, 1968-1970.

22 Art. 24 et 25 de la convention sur la haute mer et art. 5, § 7, de la convention sur le Plateau continental, « L'état riverain est tenu de prendre dans les zones de sécurité toutes les mesures propres à protéger les ressources biologiques de la mer contre les agents nuisibles ».

23 La conférence de Stockholm du 5 juin 1972 a porté sur l'environnement humain en général. Rapport français, La Documentation française, Paris 1972.

24 Et incorporée dans la législation nationale le même jour par la loi 64-1331.

25 En juillet et août 1974, 20 navires ont été pris en flagrant délit au large des côtes françaises: « Le Monde » du 3/9/1974.

26 Notamment en ce qui concerne le golfe de Gascogne. Cf. J. P. Beurier: la protection des ressources biologiques de la mer en droit français, thèse, Nantes, 1972, p. 132.

nord-ouest des Sept Iles, pour détruire le cargo chypriote « AMMERSEE » qui dérivait en Manche avec une cargaison de dynamite²⁷.

La ratification française de cette convention a d'ailleurs été plus rapide que d'habitude puisqu'elle est intervenue le 16 décembre 1971.

La France a, d'autre part, tenu à adhérer à toutes les conventions importantes en matière de pollution, tant générales: convention de Londres du 2 novembre 1973 conclue par 138 états sous l'égide de l'O.M.C.I. et visant, d'une part la prévention des pollutions par les navires, d'autre part l'interdiction du rejet des substances nocives, que régionales: accord de Bonn du 9 juin 1969 concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures; convention d'Oslo du 15 février 1972 concernant la pollution marine pour l'Atlantique du nord-est.

L'accord de Neuilly du 25 avril 1972 prévoit une coopération des riverains de la Méditerranée (information dans les techniques de lutte) et la convention de Paris du 21 février 1974 s'applique à limiter la pollution tellurique provenant des débris organiques ou chimiques charriés par les eaux de ravinement ou les réseaux hydrographiques, pour la mer du Nord et l'Atlantique Nord.

A Caracas, la France a défendu une position qui découle logiquement de son attitude précédente. Sans entrer dans le détail de ces revendications, il importe de signaler qu'elle se prononce pour l'élaboration de principes assez généraux sur le plan mondial, leur traduction en normes juridiques devant être réservée à des instances régionales qui pourraient les adapter aux circonstances. Seules, les pollutions volontaires devraient être combattues par des règles internationales générales, complétées éventuellement par des accords régionaux²⁸.

Enfin, la France se montre favorable à l'intervention de l'état côtier en haute mer dans deux cas précis: constater l'infraction, ce constant pouvoir faire foi devant les tribunaux de l'état du pavillon, et poursuivre pénallement le contrevenant devant ses propres tribunaux si l'état du pavillon se montre défaillant²⁹.

Ces propositions novatrices rapprochent, sur le plan de la pollution, la France d'autres états très sensibilisés par ce problème, comme le Canada. Du reste, le gouvernement, conscient de l'urgence des mesures à prendre, a proposé au Parlement une augmentation de 8 % du chapitre budgétaire de la Marine marchande pour lutter contre les pollutions de la mer. Il s'agit avant tout d'augmenter les stocks de matériel de lutte anti-pollution et de financer de nouvelles études pour résoudre les divers aspects de cette question.

Deuxième Partie

LE REFUS D'UNE REVOLUTION DU DROIT DE LA MER

La troisième conférence sur le droit de la mer était convoquée, non pas pour la codification du droit existant, comme c'était partiellement le cas en 1958³⁰, mais pour sa refonte. Dans la mesure où celui-ci a, parmi ses finalités, vocation

27 Journal de la marine marchande no. 2.860, p. 2.532.

28 Mais la France se montre hostile à l'aggravation de la législation internationale par des mesures unilatérales édictées par l'état riverain. Session de Caracas, A/CONF/62/C 3/SR 6.

29 Document O.N.U. A/AC/138/SC III/L 46.

30 Bien qu'on y ait introduit des notions nouvelles dans le droit positif, tel le Plateau continental.

à promouvoir le développement des Etats du Tiers-monde³¹, ce sont naturellement ces derniers qui ont joué le rôle moteur en proposant des notions nouvelles susceptibles de leur procurer un maximum d'avantages.

Les puissances maritimes sont ainsi placées, notamment du fait de leur infériorité numérique, dans une position délicate. Leurs possibilités de proposition de nouvelles normes est assez réduite et elles se trouvent souvent cantonnées à adopter une attitude défensive. La France n'a pas échappé à cette situation: la protection de ses intérêts essentiels ne lui permet pas toujours de jouer le rôle de médiation et de concertation qui lui est familier dans la plupart des conférences internationales.

Section I — LE MAINTIEN DE LA LIBERTE DE NAVIGATION DANS LES DETROITS

La plupart des états admettant, à l'heure actuelle, que la mer territoriale doit correspondre essentiellement à la protection des intérêts stratégiques, il sera sans doute possible de trouver un consensus pour une largeur de 12 milles. Une telle mesure aura pourtant pour effet d'inclure, dans les eaux territoriales des états riverains, plus d'une centaine de détroits internationaux.

1) L'enjeu économique et stratégique

La navigation à travers les détroits était jusqu'ici soumise au régime du « passage inoffensif » défini comme celui qui ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité du riverain. Or, si les états du Tiers-monde ont indiqué qu'ils n'entendaient pas mettre en cause la liberté de navigation dans la zone économique exclusive³², ils déclarent cependant que le passage inoffensif doit s'appliquer uniformément dans les eaux territoriales, que les détroits y soient ou non inclus. Ce désir de contrôler la navigation dans les détroits correspond à des intérêts divers. Pour le Canada, par exemple, l'état riverain ne saurait accorder une liberté pure et simple de transit sans qu'il puisse prendre des mesures contre les risques de pollution³³. Pour la plupart des pays en voie de développement, s'ajoute à cette raison une volonté très nette de contrôler les déplacements des flottes militaires des grandes puissances³⁴.

2) L'intransigeance française

Il est naturel que les puissances maritimes se soient opposées à ces conceptions. Si la France n'a, pour sa part, guère pris part aux discussions au sein de la deuxième commission compétente pour traiter de ce problème, elle a indiqué, dans sa déclaration générale, que « le droit de passage inoffensif tel qu'il est classiquement défini... ne permet pas d'assurer suffisamment, dans les détroits, ...les intérêts

³¹ La prise en compte des intérêts des pays en voie de développement apparaît d'une façon particulièrement nette dans les documents uniques de négociations, élaborés par les présidents des trois commissions à la session de Genève; cf. par exemple A/CONF 62/WP 8/Part. I, art. 23, § 2: « L'attention particulière que l'Autorité . . . porte aux intérêts et aux besoins des Pays en voie de développement . . . n'est pas considérée comme une discrimination ».

³² Encore que certains états établissent une différence entre liberté de navigation et de survol dans la zone internationale et libre transit dans la zone économique: déclaration du Pérou; Session de Caracas, A/CONF 62/C 2/SR 24.

³³ Session de Caracas, A/CONF 62/C 2/SR 13.

³⁴ « Le passage des navires de guerre (dans les détroits) n'est pas de l'intérêt général et . . . ne représente pas non plus une utilisation pacifique et inoffensive de mers ». Intervention du Pérou; Session de Caracas, A/CONF 62/C 2/SR 13.

de la communauté. Il doit donc exister un droit de libre transit dont la jouissance par tous ne dépend pas du ou des riverains »³⁵. Sur ce point, la France reçoit satisfaction, puisque le document de la deuxième Commission prévoit un « droit de transit sans entrave »³⁶, pourvu qu'il s'effectue de façon rapide et continue à travers le détroit.

Cette conception que la France a toujours défendue l'avait d'ailleurs poussée à préciser, dans la loi du 24 décembre 1971 étendant les eaux territoriales à 12 milles, que cette mesure n'affecterait pas la liberté de navigation dans les détroits dont elle est riveraine; le Pas-de-Calais et Bab-El-Mandeb. Sous ce dernier cas, d'ailleurs, l'extension des eaux territoriales en 1971 permettait également à la France de résoudre certaines difficultés de délimitation avec le Sud Yemen.

Section II — LES RESTRICTIONS A LA NOTION DE ZONE ECONOMIQUE

La convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer reconnaissait, dans son article 6, § 1, l'intérêt spécial de l'état riverain au maintien de la productivité des ressources biologiques, de toute partie, de la haute mer adjacente à ses eaux territoriales. Cette simple reconnaissance devenait rapidement sans portée par suite de facteurs d'une importance nouvelle; flottilles de chalutiers industriels menaçant gravement les stocks de poisson proches du littoral, recherche pétrolière en mer, dragages océaniques, etc...

1) L'origine de la notion

Les états riverains en voie de développement désiraient donc à la fois protéger les ressources marines au large de leurs côtes, en vue d'une future exploitation par leur propre industrie et rentabiliser et contrôler, dans l'immédiat, l'exploitation actuelle qui peut en être faite par les nations industrialisées.

C'est dans cette optique qu'à la treizième session du comité consultatif afro-asiatique, réuni à Lagos en janvier 1972, la délégation du Kenya, conduite par M. NJENGA, proposait aux autres états africains d'adopter une notion entièrement nouvelle, celle de zone économique exclusive, d'après laquelle l'état riverain bénéficierait des compétences nécessaires à l'exploitation et à la protection des richesses marines jusqu'à 200 milles au large de ses côtes³⁷. Pour le délégué kenyan, le principe de liberté de la haute mer ne correspond qu'à une hypocrisie à l'heure où la grande majorité des nations, et surtout celle appartenant au Tiers-monde, ne peuvent pas en bénéficier. La zone économique exclusive s'étendrait donc jusqu'à 200 milles à partir des lignes de base servant au calcul de la mer territoriale, et comprendrait le sol et le sous-sol de la mer ainsi que les eaux surjacentes. Le riverain obtiendrait ainsi la juridiction exclusive sur toutes les ressources biologiques ou minérales de cette zone et pourrait en outre prendre toute mesure appropriée en vue d'écartier les dangers de pollution. Néanmoins, cette zone ayant essentiellement pour objet de favoriser le développement économique des états du Tiers-monde, la liberté de navigation y serait maintenue³⁸.

35 Session de Caracas, A/CONF 62/SR 37.

36 Session de Genève, A/CONF 62/WP 8/Part. II, art. 38.

37 Lors de la conférence de Saint-Domingue de mai 1972, les états indépendants des Caraïbes émettaient une idée semblable en déclarant que la mer bordant leurs côtes faisait partie intégrante de leur patrimoine national. Cf. J. P. Beurier et P. Cadena: « Le contenu économique des normes juridiques dans le droit de la mer contemporain », Revue Générale de Droit International Public, 1974, p. 601 à 609.

38 Cf. cependant, pour la déclaration du Pérou à la conférence de Caracas, *supra* note 32.

2) La réserve française

Les états industrialisés ont accueilli avec hostilité une notion qui va à l'encontre de leurs intérêts économiques les plus directs: jusqu'alors, en effet, ils étaient les seuls à pouvoir bénéficier de l'exploitation de côtes peu fréquentées, par suite du manque de moyens financiers des états riverains.

La France avait, sur ce point, adopté une position intermédiaire en indiquant, lors des réunions du sous-comité II du comité des fonds marins de l'O.N.U., que l'état côtier pouvait en effet se voir attribuer certaines compétences en ce qui concerne le sol et le sous-sol des zones adjacentes à ses côtes, à l'exclusion toutefois des eaux surjacentes. Le 27 mars 1972, le représentant français faisait savoir que son gouvernement acceptait le principe d'une largeur de 200 milles pour cette zone économique, à condition qu'un consensus général se dégage en faveur de «solutions raisonnables de mise à exécution de ce projet»³⁹.

Donc, sans se ranger complètement à côté des nouveaux états, puisqu'elle excluait de ladite zone les ressources biologiques, la France prenait ses distances par rapport aux autres pays industrialisés et bénéficiait ainsi de la reconnaissance des premiers⁴⁰. Les positions ont profondément évolué à Caracas. Les U.S.A., la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S., dont le revirement a été très remarqué⁴¹, ont accepté la notion de zone économique tout en l'assortissant de restrictions. La France, au cours de ses déclarations devant la deuxième Commission, s'est montrée beaucoup plus réservée et s'est livrée à une critique assez dure de ce concept en réclamant «une définition claire et précise des droits dont disposeront individuellement les états»⁴².

D'autre part, la France s'est associée aux autres états de la communauté économique européenne pour présenter un projet d'articles sur la pêche⁴³, qui est en retrait par rapport à la zone économique exclusive. Il n'est plus question d'une zone «économique exclusive», mais simplement d'une «zone» dont la largeur n'est d'ailleurs pas précisée. A l'intention de celle-ci, l'état riverain pourrait, sous certaines conditions, bénéficier de droits préférentiels de pêche, tout en tenant compte des intérêts des états qui avaient l'habitude d'y pêcher. Mais, en tout état de cause, l'état riverain ne pourrait pas décider lui-même de se réservier tel ou tel droit; il devrait notifier ses revendications aux organisations régionales ou sectorielles de pêche qui seront seules compétentes pour décider.

A Genève, l'opposition entre les états «maximalistes» du Tiers-monde et les huit nations européennes déjà citées s'est encore durcie. Les textes présentés par les premiers ont pour objet de «territorialiser» presque complètement cette zone de 200 milles⁴⁴, alors que les seconds ont transmis au président de la deuxième Commission un projet qui fait une place importante aux organisations internationales pour la fixation des prises autorisées par les états tiers à l'intérieur de la zone.

Le document unique adopte une position intermédiaire sur ce point⁴⁵. C'est l'état côtier qui détermine les prises autorisées dans sa zone, mais la coopération avec les organisations internationales est recommandée bien qu'elle soit facultative.

39 Document O.N.U. A/AC 138/SC II/SR 27. On doit noter avec intérêt que la France avait pris, dès 1975, certaines mesures destinées à protéger les ressources minérales du sol et du sous-sol de la mer situées dans un rayon de 200 milles à partir des côtes de Guyane: arrêté du 31 janvier 1957 pris par le Préfet de la Guyane.

40 Document O.N.U. A/AC 138/SC II/SR 27 déjà cité.

41 Conférence de Caracas: A/CONF 62/SR 22 pour l'U.R.S.S., SR 29 pour la Grande-Bretagne, SR 38 pour les Etats-Unis.

42 Session de Caracas, A/CONF 62/C2/SR 23.

43 Moins la Grande-Bretagne qui s'est désolidarisée du projet, A/CONF 62/L 40.

44 Cf. le projet de l'Équateur: Session de Genève, A/CONF 62/C2/L 88.

45 A/CONF 62/WP 8/Part. II, art. 50.

Section III — LA LIMITATION DE L'ORGANISME INTERNATIONAL

Dans une célèbre déclaration du 17 août 1967, l'ambassadeur de Malte, Arvid PARDO, avait proposé à l'Assemblée générale de l'O.N.U. l'internationalisation des fonds marins au-delà des limites des juridictions nationales, en vue de leur exploitation dans un but humanitaire⁴⁶. Le principe en a été adopté par le vote de la résolution 2750 du 17 décembre 1970, mais la mise au point des modalités pratiques était réservée à la première Commission de la Conférence de Caracas.

1) L'internationalisation des fonds marins

Sur ce plan comme sur les autres, on a pu observer la divergence de conceptions qui a opposé pays industrialisés et pays en voie de développement.

Les premiers acceptent l'internationalisation des fonds marins, mais se prononcent en faveur d'un organisme international relativement léger qui aurait essentiellement pour tâche de coordonner l'exploitation des fonds marins, celle-ci étant pratiquement assurée, par un système de permis ou de concessions, par les états ou par des sociétés privées⁴⁷. Seul ce système leur permettait en effet de garder, comme par le passé, la haute main sur l'extraction des matières premières.

Les états du Tiers-monde⁴⁸ ont adopté une toute autre position; ils sont, dans leur ensemble, favorables à l'institution d'un organisme international puissant qui pourrait directement se livrer à l'exploitation des fonds marins. D'après les observations de leurs délégations à Caracas, le régime international devrait comprendre une assemblée dotée du pouvoir de décision où tous les états disposeront d'une voix, un conseil exécutif chargé d'exécuter les décisions de l'assemblée, une entreprise qui exploiterait directement les ressources sous le contrôle de l'assemblée et un secrétariat⁴⁹. La procédure de vote permettrait aux nouveaux états de contrôler l'organisme international ainsi, l'exploitation des fonds marins constituerait en leur faveur, en plus de la zone économique exclusive, un instrument supplémentaire de développement puisque les bénéfices d'exploitation seraient distribués à leur avantage.

2) La méfiance française

Pour sa part, la France s'est déclarée favorable à l'institution d'un organisme international mais, comme les autres puissances industrielles, elle considère qu'il doit être pourvu de compétences limitées.

La délégation française considère, en effet, que deux exigences fondamentales doivent présider à l'exploitation du fond des mers⁵⁰.

I — L'efficacité économique dans les investissements financiers et les capacités techniques indispensables.

II — L'équité internationale supposant que les richesses ne deviennent ni la propriété des états, ni celles des sociétés exploitantes et que les bénéfices aident au développement des états les plus défavorisés.

La France préconise donc l'élaboration d'une convention qui énoncerait les principes fondamentaux de l'exploitation des fonds marins et les structures de l'orga-

46 Point Q 2. Document A/6695 de l'Assemblée Générale.

47 Pour les positions britannique et soviétique, cf. respectivement Session de Caracas: A/CONF 62/C1/SR 4: « La Grande-Bretagne souhaite éviter la mise en place d'une autorité internationale coûteuse et peu maniable qui risquerait de constituer un fardeau financier pour ses membres » et SR 8: « Cette organisation ne doit pas être un mécanisme encumbrant qui représenterait une charge pour ses membres ».

48 Rejoins sur ce plan par le Canada.

49 Document A/AC/138/49 et déclaration de la Colombie à Caracas: A/CONF 62/C1/SR 5.

50 Document A/AC 138/L 10 du 28 janvier 1972.

nisme international qui serait « une organisation internationale de style classique... (chargée d'assurer)... la répartition équitable entre les états de zones d'exploration et d'exploitation »⁵¹.

Les ressources du fond des mers constituant le patrimoine commun de l'humanité, elles « ne sauraient faire l'objet d'appropriation ni par des états, ni par des personnes morales ou physiques, qu'elles, soient nationales ou internationales »⁵². L'exploitation directe par l'organisme international est donc exclue comme incompatible avec l'impératif d'efficacité économique. Il conviendrait, en revanche, de délimiter des zones à l'intérieur desquelles les états auraient la possibilité de délivrer des titres d'exploitation. Les rapports entre les états et la communauté internationale seront régis par le droit international tandis que ceux qui interviendront entre l'état et les sociétés exploitantes relèveront d'un droit « partiellement international et partiellement national ».

Enfin, il appartiendrait aux états de prélever, sur les sociétés détentrices de titres d'exploitation, un impôt dont « une part appréciable... serait versée à tout programme d'aide au Tiers-monde, international, régional ou bilatéral de son choix»⁵³. On peut donc constater que le projet français reste très classique et attribue, dans l'exploitation de la zone internationale, un rôle prédominant aux états. Par là même, il se situe bien en deçà des exigences des nouveaux états.

Sur ce plan, le document unique de la première Commission s'est efforcé d'adopter une position nuancée. La structure et les mécanismes de vote de la future Autorité internationale répondent aux aspirations des Nouveaux Etats. En ce qui concerne le régime de gestion et d'exploitation des ressources de la zone internationale, les activités dans la zone sont normalement menées directement par l'Autorité⁵⁴, mais certaines possibilités sont laissées aux états ou à des sociétés possédant la nationalité de ces derniers de participer à l'exploration ou à l'exploitation des fonds marins⁵⁵.

CONCLUSION

La France n'est pas hostile à l'adaptation du droit de la mer aux problèmes actuels: sa position a notablement évolué en ce qui concerne les points classiques (mer territoriale, plateau continental) et ses propositions pour lutter contre la pollution ne manquent pas d'originalité. Mais les revendications des nouveaux états portent inévitablement atteinte à ses intérêts de puissance maritime. Elle a pu, avec les autres nations développées, faire triompher son point de vue en ce qui concerne la liberté de navigation dans les détroits internationaux: il n'en sera certainement pas de même pour la zone économique et la gestion des fonds marins.

Il serait donc opportun qu'en vue de la session de New-York, qui débutera le 29 mars 1976, la France et les autres pays appartenant à la Communauté économique européenne élaborent une politique commune de la mer et fassent œuvre de proposition et de concertation. Le succès de la troisième conférence est à ce prix.

51 Session de Caracas: A/CONF 62/SR 37.

52 Session de Caracas: même référence.

53 Document A/AC 138/L 10, p. 40.

54 A/CONF 62/WP 8/Part. I, art. 22, § 1.

55 Par contrats ou sociétés conjointes: même document, art. 22, § 2.