LES NOUVELLES UTILISATIONS DU MILIEU MARIN ET L'AVENIR DU DROIT DE LA MER

JACQUES-YVAN MORIN*

Montréal

La codification du droit de la mer, préparée pendant de longues années par la Commission du Droit International et menée à bien en 1958 par la première Conférence sur le droit de la mer, apportait, dans l'esprit de ses auteurs, des réponses durables à la plupart des problèmes soulevés par les diverses formes d'exploitation du milieu marin. Les quatre Conventions signées à cette Conférence et portant sur la haute mer, la mer territoriale et la zone contigüe, le plateau continental ainsi que sur la protection des ressources biologiques, paraissaient en effet propres à résoudre les conflits apparus depuis la fin de la seconde Guerre mondiale entre les utilisations traditionnelles de la mer, telles que la navigation et la pêche, et les utilisations nouvelles, comme l'exploitation des hydrocarbures.

Certes, il n'avait pas été possible aux Etats, en dépit de la tenue d'une seconde Conférence, de s'entendre sur l'étendue de la mer territoriale, ni de se rallier à l'idée de la création d'une zone de pêche au profit des pays riverains de la mer, ni même de se mettre d'accord sur une définition précise des limites du plateau continental. Néanmoins, ces lacunes paraissaient mineures par rapport à l'ensemble de l'oeuvre de codification et de développement des divers régimes juridiques applicables à l'espace maritime. On pensait notamment que la limite de douze milles imposée à la zone contiguë (et donc implicitement à la mer territoriale) freinerait la tendance, déjà perceptible, des Etats à étendre leurs compétences vers le large. De même, on s'accommodait d'une définition ambiguë du plateau continental en songeant qu'il s'écoulerait de nombreuses années avant qu'il devînt possible d'exploiter le lit et le sous-sol de la mer au-delà de l'isobathe de 200 mètres.

Les impératifs du développement économique et le progrès technique ont ébranlé ces prévisions (ou ces espoirs) en une di-

* J.-Y. Morin, professeur titulaire de droit international public à l'Université de Montréal.

zaine d'années. Les besoins croissants d'énergie et de nourriture, l'apparition des pétroliers géants et de la navigation à propulsion nucléaire, l'invention de procédés permettant l'exploration et l'exploitation du fond des océans, l'adaptation de l'homme aux profondeurs, la mise au point de nouvelles méthodes de pêche et de concentration des protéines de poissons, autant de phénomènes et de nouvelles possibilités d'utilisation qui se sont conjugués pour remettre en cause les solutions consacrées par les Conférences de Genève.

De surcroît, un grand nombre de nouveaux Etats, qui n'eurent pas voix au chapitre en 1958 ou en 1960, sont devenus membres à part entière de la société internationale et font désormais valoir leurs aspirations et leurs intérêts, lesquels sont souvent opposés à ceux des pays qui jouèrent un rôle prépondérant dans l'élaboration du droit traditionnel et de la codification du droit de la mer. Revendiquant le droit de se développer en fonction des besoins de leurs populations, ces Etats ont été amenés à proclamer leur "souveraineté permanente" sur les richesses naturelles de leur territoire, puis à devenir attentifs aux choses de la mer, dans la mesure où l'exploitation de ses ressources halieutiques et minérales pouvait contribuer à élever le niveau de vie des pays en voie de développement ou, au contraire, miner leur économie en provoquant la fluctuation ou l'effondrement des cours des matières premières.

Dès lors, un débat parfois très vif s'est engagé entre pays industrialisés et pays sous-développés, entre ceux qui sont en mesure d'exploiter ces richesses et ceux qui sont réduits à n'être que les spectateurs, sinon les victimes, du progrès technique. Les oppositions ont porté tout d'abord sur les zones les plus rapprochées des côtes, puisqu'aussi bien c'étaient les seules qui fussent directement menacées à cette époque. Les revendications portant sur le plateau continental, l'élargissement des eaux territoriales et la création de zones de pêche exclusives furent les résultats de cette première phase de la contestation, qui prit la forme d'une série d'actes unilatéraux. En Amérique du Sud, cette tendance à l'extension des compétences des Etats riverains atteignit rapidement une étendue de 200 milles marins et fit l'objet de nombreuses déclarations et accords multilatéraux. De là, le mouvement gagne à l'heure actuelle l'Afrique et l'Asie, non sans soulever beacoup d'intérêt dans certains pays qui, bien que relativement développés, comme le Canada, sont vivement préoccupés par la conservation des ressources marines adjacentes à leur territoire.

Dans une seconde phase, les contradictions ont gagné les grands espaces océanographiques et le fond des mers. Inquiets des risques que crée pour leurs côtes la pollution venue du large, puis des conséquences défavorables que l'exploitation des matières pre-

mières du lit et du sous-sol pourrait entraîner à l'égard de la production terrestre, de nombreux Etats ont tenté depuis une vingtaine d'années de réglementer par voie d'accord le comportement des pétroliers en haute mer et, plus récemment, d'organiser l'exploitation rationnelle des ressources du fond. En 1967, le débat a été porté devant l'Organisation des Nations Unies. Il en est bientôt ressorti l'idée que les espaces situés au delà des zones de compétence nationale des Etats constituaient le "patrimoine commun de l'humanité". Toutefois, le régime juridique qui pourrait seul donner quelque substance à ce principe a soulevé de nouvelles oppositions, voire d'âpres affrontements, entre les partisans d'une certaine "souveraineté internationale" sur les grands fonds et les Etats qui entendaient se réserver la liberté d'action découlant de leur niveau de développement et de connaissance scientifique.

L'incertitude qui en est résultée quant au statut juridique futur des mers et des océans a déteint graduellement sur l'ensemble des règles du droit de la mer, à telle enseigne que l'Assemblée générale en est venue à convoquer une troisième Conférence sur le droit de la mer, laquelle doit débuter en 1973. Une première résolution du 15 décembre 1969 laissait déjà entrevoir que cette conférence devrait "revoir" tous les régimes existants. La résolution 2750 C (XXV), du 17 décembre 1970 décidait la convocation de la Conférence et indiquait que celle-ci devait traiter non seulement du régime applicable aux grands fonds, mais également "d'une large gamme de questions connexes, en particulier celles qui concernent le régime de la haute mer, du plateau continental, de la mer territoriale . . . et de la zone contiguë."

Ainsi la diversification des utilisations, née du progrès technique, les conflits actuels ou latents entre ces utilisations et leurs répercussions économiques possibles, donnent l'occasion aux Etats en voie de développement de remettre en cause l'ensemble des règles traditionnelles et particulièrement le principe de la liberté des mers, qui en constituait la pierre d'angle. En effet, que l'on retienne la solution qui consiste à étendre les compétences de l'Etat riverain, ou que l'on opte pour l'aménagement ou la gestion en commun des ressources marines, l'ancienne liberté, issue du libre échange et du laisser faire économique, se trouve battue en brèche.

D'aucuns voient dans ces changements et affrontements autant de risques pour la stabilité et la cohérence du droit de la mer. Effectivement, au moment où va s'ouvrir la troisième Conférence, de nombreuses questions fondamentales demeurent encore sans réponse; sans doute certains craignent-ils que les principes séculaires ne soient "envoyés à la casse" sans que l'on se soit assuré du remplacement. Aussi l'avenir du droit de la mer peut-il sembler quelque peu incertain. Tout ce remue-ménage conduit-il à un renouveau fondé sur la coopération des Etats ou aboutira-t-il au

contraire à un débordement d'appropriations nationales? Et dans l'hypothèse où l'on opterait pour des solutions internationales, la simple coopération suffira-t-elle à la conservation des ressources ou faudra-t-il avoir recours à la gestion commune des océans et des grands fonds?

Il semble opportun, quoique sans doute hasardé, de dégager le sens de l'évolution en cours depuis quelques années, en vue de prévoir les réponses qui seront apportées à ces questions dans l'avenir. Nous le ferons en décrivant tout d'abord, dans une première partie, les nouvelles formes d'exploitation du milieu marin, tant en ce qui concerne les richesses biologiques qu'à l'égard des ressources minérales, afin de faire ressortir les facteurs de changement. Dans une seconde partie, nous étudierons l'évolution actuelle du droit de la mer, en abordant successivement la tendance à l'extension des compétences nationales en mer et le courant nouveau que constitue l'élaboration d'un "patrimoine commun de l'humanité".

I. *Le progrès technique et les nouvelles formes d'exploitation du milieu marin.*

L'accroissement de la population et le développement économique créent un besoin toujours plus grand de nourriture et de matières premières. Aussi devient-il de plus en plus nécessaire pour l'homme de se tourner vers les océans, lesquels sont demeurés dans l'ensemble, jusqu'à la seconde Guerre mondiale, largement inexploités, bien qu'ils occupent 71% de la surface de la planète.

Les prises mondiales de poisson n'ont cessé d'augmenter depuis une centaine d'années. De 1850 à 1950, la prise globale a décuplé. La production n'était encore que de 4 millions de tonnes en 1900, mais elle est passée à près de 70 millions de tonnes en 1970; de 1958 à 1970, en particulier, elle a plus que doublé.[1] Actuellement,

[1] L'Annuaire statistique des pêches de l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), t. 30 (1970), pp. 4 et 5, donne les chiffres suivants:

1938	21,100,000	tonnes métriques
1948	19,600,000	tonnes métriques
1958	33,300,000	tonnes métriques
1960	40,200,000	tonnes métriques
1961	43,600,000	tonnes métriques
1962	47,100,000	tonnes métriques
1963	48,400,000	tonnes métriques
1964	52,900,000	tonnes métriques
1965	53,700,000	tonnes métriques
1966	57,700,000	tonnes métriques
1967	61,100,000	tonnes métriques
1968	64,300,000	tonnes métriques
1969	62,900,000	tonnes métriques
1970	69,300,000	tonnes métriques

Voir également S. J. Holt, The Food Resources of the Oceans, [1969] Scientific American 178.

la valeur des prises est de $9 milliards à quai, mais elle atteint $27 milliards au niveau du commerce de détail.[2] Si l'on compare ce chiffre à la valeur du pétrole et du gaz extraits du sous-sol de l'océan ($6 milliards environ), on ne peut nier l'importance que prend l'exploitation des richesses biologiques de la mer.

Répondant à une demande en perpétuelle augmentation par suite de la croissance démographique et de la hausse des niveaux de vie, les pêcheurs sont poussés à accroître leur production. Ils y sont aidés par le progrès technique, particulièrement dans les pays développés, lesquels envoient très loin de leurs bases des flottes hautement mécanisées. Cette mobilité, jointe à la recherche systématique d'une production massive de produits standardisée à bas prix, accroît rapidement la pression qui s'exerce sur les stocks encore sous-exploités. C'est ainsi que les Européens vont chercher dans l'Atlantique Nord-Ouest le hareng qui leur fait défaut, que les pêcheurs russes et espagnols prennent l'essentiel du merlu d'Afrique australe et que les flottes en provenance d'Extrême-Orient pourchassent le thon sur tous les océans.[3]

L'accroissement de la demande se fait également sentir dans l'exploitation des ressources minérales des océans, surtout dans les pays développés, mais aussi, de plus en plus, dans les pays en voie de développement. Ainsi, les Etats-Unis ont utilisé plus de minéraux au cours des trente dernières années que le monde entier durant toute son histoire antérieure. Les experts de ce pays estiment que sa consommation actuelle de minéraux et d'hydrocarbures sera multipliée par deux en 1980 et triplée en l'an 2000.[4] Ce phénomène est appelé à se généraliser avec le développement accéléré des autres pays, de sorte qu'une demande constamment accrue viendra peser sur les ressources connues et à découvrir.

[2] W. M. Chapman, La pêche, demain (1969), 2 Ceres (revue publiée par la FAO), no 3, p. 22.

[3] R. Letaconnoux, Problèmes posés par la rationnalisation de l'exploitation des produits de la mer, Colloque international sur l'exploitation des océans (Bordeaux, 1971), doc. no ThII-GI-04, p. 7.

[4] Voir Historical and Projected Annual Per Capita Consumption of Petroleum and Typical Metals in the United States (1966), dans Ocean Engineering, A Preliminary Report Submitted to the Chairman of the Interagency Ctee on Oceanography, t. IV, p. 8. Les chiffres sont les suivants (livre/personne/an, sauf pour le pétrole):

	1930	1960	1990
Fer et acier	635.0	895.0	1180.0
Manganèse	9.4	13.1	17.3
Nickel	0.4	1.2	2.7
Chrome	2.1	5.8	9.5
Aluminium	1.6	19.6	68.6
Cuivre	9.4	11.9	13.4
Plomb	15.5	23.6	31.1
Zinc	6.6	11.1	17.9
Pétrole	7.5	17.7	25.0

Pour répondre à cette demande et suppléer aux sources d'approvisionnement qui déjà, dans certains cas, font défaut, l'industrie minière développe des techniques de plus en plus perfectionnées. Elle tente tout d'abord d'utiliser des dépôts terrestres de qualité plus basse, de faire usage de produits de remplacement et même de ré-utiliser certains minéraux, mais ces méthodes augmentent les coûts de production. En outre, certains Etats—et non les moindres du point de vue du développement—dépendent de l'étranger pour leur approvisionnement en matières premières. Ainsi, les Etats-Unis importent presque tout le platine, le chrome, le manganèse, le nickel, le cobalt, les diamants et l'étain dont ils ont besoin; ils ne fournissent eux-mêmes qu'une petite partie de plusieurs autres métaux importants (aluminium, zinc, tungstène). Comme ces importations peuvent se tarir pour des raisons d'ordre politique ou économique, les industries s'intéressent de plus en plus à la possibilité de tirer certains minéraux des océans.

La *Commission on Marine Science, Engineering and Resources* des Etats-Unis estime que la valeur de la production des minéraux tirés de la mer était de près de $1 milliard en 1967 (dont environ 20% en provenance des eaux américaines).[5] Toutefois, de ce total, 32% provenaient de l'exploitation du charbon et 40% de l'extraction de produits chimiques tirés de l'eau de mer; 15% provenaient de l'exploitation du sable, du gravier et du soufre et seulement 5% du fer, de l'étain, des minéraux lourds et des diamants. Pour cette dernière catégorie, les matières tirées de la mer ou de son sous-sol représentent moins de 0.01% de la production mondiale. Néanmoins comme nous allons tenter de le démontrer, ce n'est là qu'un début.

En effet, pour apprécier pleinement les possibilités qui s'ouvrent à l'exploitation des océans et des mers, il convient d'étudier de plus près les résultats déjà obtenus et surtout les progrès considérables accomplis récemment dans les techniques d'exploration et d'exploitation, lesquels sont en train de transformer complètement les perspectives d'avenir.

A. *Les nouvelles techniques d'exploitation des richesses biologiques.*

Depuis une quinzaine d'années, l'intérêt que suscite les richesses biologiques de la mer en tant que sources de protéines, a suscité de nombreuses recherches, notamment sur le comportement du poisson et sur la technologie halieutique. De grands progrès ont été réalisés dans le repérage des bancs de poissons, notamment à l'aide de l'avion, qui peut prospecter en quelques minutes l'espace qu'un navire ne pourrait couvrir qu'imparfaitement en

[5] Our Nation and the Sea (1969).

plusieurs heures.[6] L'augmentation de la prise est souvent considérable, allant de 33 à 100%, mais le procédé est onéreux. L'hélicoptère ne s'étant pas révélé satisfaisant, on a recours également, après des essais concluants effectués en Californie, à des ballons d'observation remorqués par les navires.[7]

Des expériences effectuées depuis 1959 aux Etats-Unis ont démontré que le hareng pouvait être guidé et refoulé par un rideau de bulles d'air vers un dispositif de capture; on a même suggéré, pour renforcer l'effet de barrière produit par les bulles, d'y introduire des éléments chimiques.[8] On effectue également des recherches sur l'utilisation des amplificateurs de lumière de faible intensité, qui permettent d'identifier, à l'aide de spectromètres la "signature" colorée des diverses espèces de poissons; on peut ainsi repérer les stocks sur de vastes étendues maritimes lorsque le poisson se tient à proximité de la surface.[9] On étudie aux Etats-Unis la possibilité d'utiliser le laser, qui permettrait de rechercher les bancs à partir d'avions rapides ou même de satellites stationnaires.[10] D'autre part, les savants soviétiques et japonais sont arrivés à identifier certaines espèces par les sons qu'elles produisent: des bouées auscultent la mer et transmettent les renseignements par radio.[11]

Le système le plus efficace actuellement consiste dans l'application de l'électronique aux techniques de pêche. Les engins de type "sonar", utilisés dans la guerre sous-marine, ont été adaptés au repérage du poisson, avec enregistrement des traces sur papier ou sur écran cathodique. La pêche électrique a également permis d'obtenir des résultats intéressants. Elle consiste à paralyser le poisson qui passe près du chalut par une décharge électrique. Les pêcheurs soviétiques ont augmenté leurs prises de 1,45 à 3,08 fois au cours d'expériences avec de tels chaluts, tandis qu'une expérience américaine a permis de capturer en moyenne 2,3 fois plus de poisson avec le champ électrique.[12] La lumière et l'élec-

[6] V. Maslov, Des avions pour diriger des navires de pêche sur les bancs de harengs, Résumés analytiques des pêches mondiales (FAO), t. 11, no 1, p. 17; J. L. Squire Jr., Aerial Fish Spotting in the United States of America, *ibid.*, t. 13, no 4, p. 15.

[7] W. C. Miller, Essais sur l'utilisation des ballons dans le domaine de la pêche (1966), Résumés analytiques *etc.* (FAO), t. 18, no 1, p. 11.

[8] K. A. Smith, L'utilisation du rideau de bulles d'air comme aide dans la pêche (1966), Résumés analytiques *etc.* (FAO), t. 12, no 1, p. 23.

[9] Nouvelles techniques de repérage du poisson (1970), Résumés analytiques *etc.* (FAO), t. 21, no 4, p. 11.

[10] La base d'Ann Arbor du Bureau of Commercial Fisheries a procédé à ces expériences. Voir Résumés analytiques *etc.* (FAO), t. 18, no. 3, p. 1.

[11] Sur les techniques soviétiques, voir Résumés analytiques *etc.* (FAO), t. 15, no 4, p. 1; sur les expériences japonaises, *ibid.*, t. 11, no 5, p. 15.

[12] Essais sur les chaluts à plateaux avec champs électriques (1962), Résumés analytiques *etc.* (FAO), t. 14, no 3, p. 17. Voir également, *ibid.*, t. 18, no 1, p. 11; t. 15, no 1, p. 19; t. 21, no 2, p. 15.

tricité peuvent également être combinées avec l'utilisation d'une pompe aspirante: on attire le poisson par une lumière submergée dans un champ électrique qui provoque l'électronarcose, puis la capture est remontée à l'aide d'une puissante pompe aspirante.[13]

Toutes ces nouvelles techniques, dont nous n'avons donné qu'un aperçu, vont de pair avec l'amélioration constante des instruments traditionnels, tels que filets sans noeuds, chaluts spécialisés ou sélectifs. Aussi ne faut-il pas s'étonner que cette intensification de la pêche entraîne l'épuisement rapide de certains stocks. Ainsi le hareng de la Mer du Nord, celui de l'Atlantique du Sud-Est, la sole, la morue et la sparide du Nord-Ouest de l'Afrique, sont tombés à l'état d'épuisement en l'espace de six ans, de 1958 à 1964.[14]

D'aucuns commencent à se rendre compte que les richesses vivantes de la mer ne sont pas inépuisables, d'autant que certaines espèces sont devenues inutilisables, comme l'espadon de la Nouvelle-Ecosse, contaminé par le mercure et dont l'importation aux Etats-Unis a été interdite. L'essentiel des captures actuelles provient d'un nombre limité de zones: les trois principales sont l'Atlantique Nord et Nord-Ouest, le Pacifique Nord et Ouest ainsi que la côte occidentale de l'Amérique du Sud, régions d'où l'on retire 80% de la production mondiale.[15] De surcroît, les espèces qui font augmenter le volume de la prise mondiale sont en nombre restreint: cupléidés, galidés, maquereaux, anchois.[16]

Sans doute est-il possible de se tourner vers des espèces autres, comme les macroures, les poutassous, les bérycides, ou même le krill parmi les espèces planctoniques, mais ces animaux ne sont guère attrayants pour le consommateur et paraissent plutôt destinés à la conversion en farines de poisson et concentrés protéiques. On voudra aussi exploiter plus intensément l'océan Indien, dont on ne tire que 5% de la prise mondiale et dont le rendement n'est que de 30 kg au kilomètre carré, contre 200 kg pour l'Atlantique et 5 tonnes pour la Mer du Nord.[17]

Il reste que l'exploitation de ces espèces ou de ces régions sous-exploitées au rythme existant pour celles qui sont déjà exploitées, ne mettrait pas vingt ans à se révéler insuffisante.[18] Il faut désormais, de l'avis des hommes de science, tenter d'évaluer la productivité des mers de façon globale, afin de juger des perspectives

---

[13] J. V. Nikonorov et A. K. Patrev, La pêche des sprats avec des pompes aspirantes, des lumières et du courant pulsé (1959), Résumés analytiques *etc.* (FAO), t. 11, no 3, p. 19.

[14] M. A. Pavlov et G. A. Bogdanov, Pêche: conservation des ressources de l'océan, Colloque, *op. cit.*, note 3, doc. no ThII-GI-06, p. 1.

[15] Letaconnoux, *op. cit.*, note 3, p. 3.

[16] Voir Holt, *op. cit.*, note 1, p. 182.

[17] Holt, *ibid.*, p. 181; Letaconnoux, *op. cit.*, note 3, p. 2.

[18] Holt, *ibid.*, p. 188.

et des conditions de développement des pêcheries mondiales.[19]

Toutefois, les chiffres proposés quant au potentiel de rendement annuel varient selon les auteurs et les méthodes utilisées.[20] M. Letaconnoux aboutit au chiffre de 140 millions de tonnes, soit environ deux fois la production présente, tandis que S. J. Holt estime, pour sa part, que le plus vraisemblable tourne autour de trois fois la production actuelle, soit une "fourchette" de 100 à 200 millions de tonnes.[21] Ces estimations datent de 1971 et 1969 respectivement; antérieurement, en 1960, d'autres auteurs en arrivaient à une récolte annuelle en puissance de 115 millions de tonnes, en prenant comme base la production primaire nette estimée de tous les océans.[22] Ces évaluations ne peuvent être qu'approximatives, étant donné l'absence de certaines données biologiques et statistiques; elles n'en montrent pas moins que l'idée des ressources inépuisables a fait son temps.

Certes, il n'est pas impossible de faire mentir quelque peu les prévisions en passant de l'économie de cueillette à l'élevage contrôlé, tout comme l'agriculture a succédé à la simple récolte des aliments sauvages. Après avoir surexploité les stocks naturels, l'homme peut songer à reproduire artificiellement les cycles spontanés de la nature.[23] L'aquiculture permettrait ainsi d'obtenir des espèces marines commercialisables par la mise en culture de certaines étendues marines.

Les techniques de l'ostréiculture sont trop connues pour que l'on s'y attarde ici. La question est de savoir s'il est possible de transposer les méthodes applicables à la culture des bivalves fixés, huîtres et moules, à d'autres espèces de mollusques, de crustacés et de poissons, sur une base commerciale. Des résultats significatifs ont été obtenus au Japon dans l'élevage industriel de crevettes, soit par le repeuplement de la mer Intérieure, soit en libérant des post-larves dans les lagunes côtières, où l'on a obtenu un rendement de 100 à 200 grammes par mètre carré, soit enfin en bassin artificiel, où le rendement a été supérieur.[24] Diverses expériences ont lieu également en France, ou la Ferme agricole du Morbihan

[19] M. Aubert, Cultiver l'Océan (1965), p. 71; Pavlov et Bogdanov, *op. cit.*, note 14, p. 1.

[20] Sur les diverses méthodes (à partir de la production primaire, de la quantité du zooplancton et du zoobenthos, des données sur l'intensité de la pêche), voir Pavlov et Bogdanov, *op. cit.*, note 14, p. 1.

[21] *Supra*, note 3, p. 11; Holt, *op. cit.*, note 1, p. 188.

[22] H. W. Graham et R. L. Edwards, The World Biomass of Marine Fishes dans E. Heen et R. Kreuzer, Fish in Nutrition (1962), p. 3.

[23] J. M. Peres, Réflexions sur l'aquaculture (1970), 25 Journal de la Marine Marchande, [ci-après J.M.M.] 166; Aubert, *op. cit.*, note 19, p. 150 et ss.; Aquaculture: its Status and its Potential (1968), 30 Commercial Fisheries Review, no 10, p. 5.

[24] J. M. Peres, L'avenir de l'aquaculture marine, dans Science et Vie, no 86.

a mis sur pied en 1971 une exploitation semi-industrielle de crevettes et de homards, ainsi qu'aux Etats-Unis ou l'on a réussi, sur une échelle encore expérimentale, à obtenir en captivité des homards à croissance rapide.[25]

Quant au poisson, on connaît depuis longtemps les élevages entrepris dans les "tambacks" des côtes indonésiennes et les "valli" italiens de l'Adriatique. La valliculture est basée sur les migrations de diverses espèces dont l'anguille, le mugil et la dorade, lesquelles remontent de la mer vers les cours d'eau pour y être retenues dans les bassins lagunaires des deltas, puis capturées lorsqu'elles redescendent à la mer pour la fraie. Toutefois, les conditions encore artisanales de ce genre d'exploitation n'ont pas permis d'obtenir un rendement supérieur à 150 kilos par hectare.[26] Quant aux tambacks, il s'agit de bassins de faible profondeur (0,10m à 1,20m) où l'on procède à l'alevinage et à l'engraissement des chanos, des mulets et des anguilles. Le rendement dépasse couramment 500 kilos à l'hectare et peut même atteindre une tonne par an, du fait que le climat permet deux récoltes.[27] Il n'est pas sans intérêt de noter qu'un tel rendement dépasse de loin celui d'une superficie égale du bon pâturage, lequel ne produit que quelques kilos de viande.

Néanmoins, ces expériences demeurent limitées et se heurtent à trop de difficultés pour que l'on soit tenté d'y voir la solution miracle aux problèmes de l'épuisement des richesses biologiques de la mer. Le nombre d'espèces marines "cultivables" demeure très limité et les techniques empiriques du passé doivent céder la place aux recherches méthodiques si l'on veut résoudre les problèmes de la reproduction artificielle et ceux qui sont liés aux conditions physico-chimiques des eaux.[28] L'aquiculture marine ne fait que débuter et, de toute façon, elle ne saurait être, dans l'avenir prévisible, que complémentaire de la pêche, et non concurrente. Il s'écoulera dix ou quinze ans avant que l'on puisse évaluer correctement son apport à long terme, pourvu que, dans l'entretemps, le milieu marin ne se soit pas dégradé au point de compromettre les modestes espoirs que fait naître la "mise en culture de la mer".

Signalons enfin, parmi les techniques qui ont donné certains résultats au stade expérimental, les essais de fertilisation de zones limitées, tels les fjords d'Hardenberg (Norvège, 1912) et de Craiglin (Ecosse, 1942), ou les baies marines en Yougoslavie. On a eu recours également avec succès à des "transplantations" ou acclimatations, notamment de plies dans les fjords et de langoustes

[25] J. M. Puff, Elevage de quatre espèces de crevettes (1971), Colloque, *op. cit.*, note 3, doc. Th II-G2-11.
[26] Aubert, *op. cit.*, note 19, p. 170 et ss.
[27] *Ibid.*, p. 174 et ss.
[28] Peres, *op. cit.*, note 24, p. 108.

du Cap sur les Côtes de Bretagne, mais ces expériences n'ont pas été pratiquées sur une haute échelle.[29]

De cet aperçu général des nouvelles méthodes d'exploitation des richesses biologiques, il ressort nettement que les techniques relatives à la pêche, c'est-à-dire à la cueillette des ressources, ont progressé beaucoup plus rapidement depuis un quart de siècle que les moyens de renouveler les stocks ou de "cultiver l'océan". Toutefois, il semble que l'effort de rationalisation soit commencé et que nous serons témoins, au cours des deux prochaines décennies, d'un mouvement concerté pour la mise en valeur de l'espace maritime.

Ce ne sera pas trop tôt, s'il est vrai, comme le déclarait le Commandant J.-Y. Cousteau devant le Conseil de l'Europe, que "nous allons avoir des réveils catastrophiques dans très peu d'années, car le tonnage [de poissons pêchés] n'augmente qu'à cause du perfectionnement des méthodes de pêche et de la multiplication des engins".[30]

B. *Les nouveaux types d'exploitation des ressources minérales.*

Si la mer est depuis toujours une source de richesses vivantes, elle devient également depuis quelques décennies un réservoir de matières premières vers lequel les Etats industrialisés se tournent de plus en plus. Toutefois, les espoirs suscités par les succès obtenus jusqu'ici ne doivent pas faire oublier les très graves obstacles techniques auxquels on se heurte à mesure que l'on veut pénétrer plus profondément dans ce milieu étranger à l'homme et en diversifier l'exploitation.

Hydrocarbures et soufre

Certaines formes d'exploitation sont connues depuis longtemps, notamment en ce qui concerne les hydrocarbures et le soufre. L'extraction du pétrole au large des côtes remonte en effet à 1899, mais ce n'est que depuis la seconde Guerre mondiale que cette exploitation a pris vraiment son essor. A cette époque, les réserves terrestres connues commençaient à décliner et l'expérience acquise antérieurement dans les marais de Louisiane et dans le golfe de Maracaïbo permettait de s'aventurer sur les plateaux continentaux du Mexique et de la Mer du Nord. Il n'y avait encore en 1949 qu'un engin mobile de forage, alors qu'il y en a aujourd'hui plus de 200 en opération sur les côtes de plus de soixante-dix Etats. Si l'on y ajoute les autres types d'engins de forage, on arrive à plus

[29] Aubert, *op. cit.*, note 19, p. 152 ss.; L. Laubier et O. Ledoux, A propos des problèmes de repeuplement en mer (1971), Colloque, *op. cit.*, note 3, doc. Th II-G1-06; J. Furnestin, Point de vue non conformiste sur l'intérêt de l'aquaculture marine en France (1970), 25 J.M.M. 1669.

[30] S.O.S. Pollution—Le Commandant Cousteau au Conseil de l'Europe, doc. B (70) 71 du 15 octobre 1970, p. 4.

de 700 équipements en activité à l'heure actuelle. Aussi la production d'origine sous-marine est-elle passée de 250 millions de tonnes en 1938 (avec des réserves de 4 milliards de tonnes) à plus de deux milliards et demi de tonnes extraites aujourd'hui, avec des réserves connues dépassant 65 milliards de tonnes.[31]

L'exploitation actuelle du pétrole des plateaux continentaux représente environ 17% de la production mondiale, alors que moins de 1% de la surface de l'océan est exploitée. L'extraction augmente au rythme de 10% l'an et l'on pense qu'elle atteindra 30 à 40% de la production mondiale en 1980.

Depuis une dizaine d'années, on exploite activement le gaz naturel, particulièrement aux Etats-Unis et en Mer du Nord. De 1960 à 1965, les quantités extraites sont passées de 11 milliards de mètres cubes à 28 milliards et la production augmente annuellement de 4%.

Tout indique que cette croissance n'est pas près de plafonner. En effet, la demande d'énergie croît sans cesse, tandis que l'on découvre constamment de nouvelles réserves d'hydrocarbures. Au cours des vingt prochaines années, on estime que la consommation d'énergie va être trois fois plus considérable que celle des cent dernières années, le pétrole et le gaz naturel fournissant à eux seuls environ les deux tiers des matières premières requises. Pour suffire à la demande, la production quotidienne devra en 1987 être au moins deux fois et demi celle d'aujourd'hui.[32] Par ailleurs, les progrès techniques ont permis de découvrir des réserves plus importantes qu'on ne le supposait, en des endroits qui paraissaient jusqu'alors inaccessibles. C'est ainsi que le navire de recherches *Glomar Challenger* a trouvé de l'or noir sous un dôme de sel des Sigsbee Knolls, dans le golfe du Mexique, par 3580 mètres de fond.[33] De telles découvertes ne peuvent qu'encourager l'extension des recherches vers les parties plus profondes de l'océan.

A long terme, il deviendra sans doute nécessaire de remplacer les sources d'énergie traditionnelles par d'autres (cette tendance est déjà perceptible dans certaines régions dépourvues d'hydrocarbures), mais, dans l'avenir prévisible, ceux-ci continueront de subvenir à la majeure partie des besoins, sans compter l'industrie

[31] Voir R. Barton, Oceanography Today: Man Explores the Sea (1970), p. 58 et ss.; T. F. Gaskell, Using the Oceans (1970), p. 63 et ss.; Marine Technology Society, Exploiting the Oceans (1966), p. 111; J. Andrassy, International Law and the Resources of the Sea (1970), p. 17.

[32] W. Hibbard Jr., Offshore Petroleum and Natural Gas: A Marine Resource of Increasing Importance (1968), dans L. M. Alexander, The Law of the Sea. The Future of the Sea's Resources, p. 52; Barton, *op cit.*, note 31, p. 59.

[33] Ce navire peut maintenir sa position au moyen d'un ordinateur qui enregistre les signaux reçus d'une balise acoustique fixée sur le fond et contrôle quatre propulseurs disposés sur les côtés de la coque. La stabilité du bâtiment est assurée par un système gyroscopique qui l'empêche de rouler de plus de six degrés.

pétrochimique.[34] Déjà, une trentaine de pays sont engagés dans l'exploitation du pétrole et du gaz naturel au large des côtes, tandis qu'une cinquantaine d'autres, dont le Canada, se livrent activement à l'exploration de ces ressources.[35]

L'exploitation du soufre en mer semble également destinée à s'accroître, en raison de sa rareté sur terre.[36] Il est extrait du sous-sol selon des méthodes comparables à celles du pétrole puisque le forage s'effectue à partir d'une plateforme. Mis à part les hydrocarbures, le sable et le gravier, le soufre est à l'heure actuelle le minéral le plus important, en termes de valeur, à être exploité sur le plateau continental.

Minéraux solides et saumures métallifères

Par comparaison, l'exploitation industrielle des minéraux solides en est à ses premiers pas, mais les perspectives d'avenir n'en sont pas moins intéressantes, notamment à l'égard des phosphates et du manganèse. Dans un ouvrage récent, J. L. Paldan a donné un tableau de l'étendue des explorations et exploitations en cours, que nous reprenons ci-dessous.

ACTIVITES MINIERES RÉCENTES EN MER[37]

Endroit	*Genre d'activité*	*Profondeur (en pieds)*	*Ressource*
Amérique du Nord			
Canada (C.B.)	Exploration	±12000	Manganèse (nodules)
Alaska	Exploration	200	Or
Californie	Dragage	±30	Coquillages
Californie	Exploration	±600	Phosphate
Caroline du Nord	Exploration	—600	Phosphate (sables)
Plateau Blake	Exploration	—600	Phosphate
Plateau Blake	Exploration	—2400	Manganèse
Pacifique (au large)	Exploration	12000	Manganèse (nodules)
Bahamas	Dragage	?	Aragonite
Mer des Caraïbes	Exploration	—200	?
Mexique	Exploration	—600	Phosphate
Europe			
Grande-Bretagne	Dragage	—100	Etain, sable
Islande	Dragage	±150	Coquillages (sables)

[34] Voir N. Ely, United States Seabed Mineral Policy (1971), 4 Natural Resources Lawyer, no 3, pp. 597, 599.

[35] E. Wenck Jr., The Physical Resources of the Ocean, dans The Ocean. [1969] Scientific American 81.

[36] J. Mero, The Mineral Resources of the Sea (1965), p. 93 et ss., Barton, *op. cit.*, note 31, p. 74.

[37] Tableau tiré de Marine Mining and the Environment, dans D. H. Hood, Impingement of Man on the Oceans (1971), p. 556. Le tableau a été simplifié et l'ordre en a été modifié pour faire ressortir plus clairement certains éléments. Les activités de dragage incluent les activités d'exploration. La profondeur approximative est indiquée par le signe ± et l'absence de renseignements précis par un point d'interrogation.

Afrique			
Mer Rouge	Exploration	±6000	Boues sulfurées
Afrique du Sud	Exploration	?	Phosphate
Territoire Sud-Ouest	Dragage	—100	Diamants
Asie			
Océan Indien	Exploration	?	Chrome, fer
Indonésie	Dragage	—150	Etain
Bornéo	Exploration	—600	Etain
Malaisie	Exploration	—600	Etain
Nlle Guinée, Papoua	Exploration	—600	Sables métallifères
Philippines	Exploration	—600	Fer, or, titane
Thaïlande	Dragage	—150	Etain
Japon	Dragage	—30	Sables métallifères
Océanie			
Australie	Exploration	—600	Phosphate, or, métaux lourds
Tasmanie	Exploration	—600	Métaux lourds
Nlle-Zélande	Exploration	—600	Métaux lourds, or, phosphate
Fiji	Exploration	—600	Or
Iles Salomon	Exploration	—600	Etain

A l'heure actuelle, les ressources les plus importantes sont le sable, le gravier et les coquillages, utilisés principalement dans le domaine de la construction.[38] La Grande-Bretagne et les Etats-Unis draguent chaque année quelques millions de tonnes de sable et de gravier, tandis que l'Islande, qui n'a pas de carrière à chaux sur terre, a découvert en 1949 un important dépôt de coquillages à environ dix milles de ses côtes. Avec la raréfaction des sources terrestres et la réticence croissante des villes à autoriser l'ouverture de carrières, ce type d'exploitation est appelé à prendre de l'ampleur dans tous les pays développés, d'autant qu'il s'effectue généralement à bon marché.

Les minéraux lourds se retrouvent près des côtes, les concentrations se formant là où les courants ont emporté les minéraux plus légers. Ils sont nombreux (ilménite, zircon, rutile, monazite, magnétite), mais, pour l'heure, seuls l'or, l'étain et les diamants offrent quelque importance. Pour ce qui est de l'or, il s'en trouve sur les plateaux continentaux de nombreux Etats, il en existe, par exemple, au Canada, au large de la Nouvelle-Ecosse et des Territoires du Nord-Ouest, en Alaska, où le gouvernement américain a entrepris, en 1967, un programme d'exploration dont les résultats n'ont pas été probants du point de vue de la rentabilité, en Union Soviétique (détroit Léna), en Australie et en Nouvelle-Zélande. Si le prix de l'or continuait de remonter au cours des prochaines décennies, les investissements nécessaires au perfec-

[38] J. M. Davenport, Incentives for Oceans Mining—A Case Study of Sand and Gravel (1971), 5 Marine Technology Soc. J., no 4; Mero, *op. cit.*, note 36, p. 77; Barton, *op. cit.*, note 31, p. 73.

tionnement des techniques pourraient devenir rentables et l'on verrait cette exploitation prendre de l'expansion.

Les perspectives de l'étain paraissent meilleures. A peu près 75% de la production mondiale vient de *placers* situés dans les cours d'eau. Ces *placers* se prolongent souvent sous la mer, comme en Malaisie, en Thaïlande et en Indonésie. L'exploitation menée au large de ces deux derniers pays fournit à l'heure actuelle plus de 10% de la production mondiale. Les sources d'approvisionnement s'appauvrissent dans la plupart des pays industrialisés et l'avenir les verra sûrement explorer plus attentivement leur plateau continental pour y trouver de l'étain, comme c'est le cas en Alaska, en Tasmanie et en Grande-Bretagne (Cornouailles).

Des diamants sont dragués depuis 1961 sur le plateau continental d'Afrique du Sud. L'exploitation connut un succès fulgurant au départ, avec un rendement moyen d'un diamant par tonne de gravier recueilli (sur terre, il en faut 20 tonnes), mais connut des difficultés par la suite, en raison de la répartition très variable des minéraux et de techniques inadéquates. En 1967-1968, les coûts d'exploitation allaient de $3.07 à $74.50 par mètre cube, pour 4 navires. Ce genre d'entreprise présente donc un caractère hautement spéculatif, mais peut se développer en quelques endroits si la valeur du diamant se maintient.

Les boues et saumures métallifères constituent une découverte récente des chercheurs du *Woods Hole Oceanographic Institute*. De 1964 à 1966, ceux-ci les ont trouvés en Mer Rouge par environ 2000 mètres de profondeur. Ces "boues" sont dix fois plus salées que l'eau de mer normale et il s'y trouve du fer, du manganèse, du zinc; leur température est très élevée par rapport au milieu ambiant. Par la suite, des concentrations semblables ont été signalées par le *Scripps Institute of Oceanography,* dans le Pacifique-Est, à des latitudes équatoriales.[39] Cependant, l'exploitation de ces saumures et de l'énergie géothermique qu'elles recèlent n'est pas pour demain. Il faudrait procéder à un échantillonnage à grande échelle et mettre au point des techniques nouvelles. Ces ressources n'offriront donc d'intérêt (autre que scientifique) que dans un avenir plus lointain.

Nodules de phosphorite

L'augmentation de la population mondiale entraîne la nécessité d'une application continue d'engrais naturels ou artificiels sur les espaces qui peuvent être cultivés, sans quoi les sols deviendraient rapidement stériles. Parmi les fertilisants chimiques, les phosphates viennent au premier rang et la production en augmente sans cesse.

[39] R. S. Dietz, Mineral Resources and Power, p. 168; G. Askevold, Ocean Mining in Perspective, [1969] Stanford J. Int'l Studies 134.

Peu de marchés sont aussi prometteurs, puisque la consommation, qui atteint 109 livres par habitant dans les pays occidentaux, tombe à 50 livres dans les pays socialistes et au Japon, pour atteindre un peu plus de 7 livres dans l'ensemble formé par l'Amerique latine, l'Afrique et l'Asie (à l'exception de la Sibérie). Les Etats les plus développés utilisent donc par personne, 15 fois plus de phosphate que les pays du dernier groupe.[40]

D'importantes quantités de phosphate sont encore disponibles sur terre et il n'existe point actuellement de pénurie, compte tenu de la demande réduite émanant des pays en voie de développement.[41] Toutefois, huit pays détiennent à eux seuls plus de 98% des réserves mondiales, de sorte que la pénurie pourrait se faire sentir tout autant à court terme, pour des raisons d'ordre politique ou des motifs tenant à la balance des paiements, qu'à long terme, par suite de l'épuisement des réserves.

Aussi l'existence de nodules de phosphorite sur les plateaux continentaux et les pentes continentales de nombreux pays d'Amérique (Chili, Pérou, Mexique, Etats-Unis) et d'Afrique, ainsi qu'au Japon et en Australie, revêt-elle une grande importance pour l'avenir. Formés de sable, de gravier et de phosphate de calcium naturel, ces nodules mesurent de 1 millimètre à 1 mètre de diamètre et se trouvent en eau relativement peu profonde, entre 30 et 300 mètres. Une seule tentative d'exploitation a été faite, à compter de 1961, en Californie du Sud, mais le dragage a du être abandonné en 1965, les coûts s'étant révélés plus élevés que prévu et la phosphorite, inférieure aux prévisions en quantité et en qualité; en outre, les nodules étaient mêlés à des obus non éclatés dont l'artillerie s'était débarrassée (c'est là un premier exemple de conflit d'utilisations, sur lesquels nous reviendrons par la suite). Cet insuccès ne devrait cependant point modifier les perspectives d'exploitation à long terme, pour les raisons indiquées plus haut.

Nodules de manganèse

La célèbre expédition du navire-laboratoire britannique *Challenger*, de 1873 à 1876, révéla l'existence sur le fond des océans de concrétions contenant un taux élevé de manganèse, de fer, de nickel, de cuivre et de cobalt, sans compter de nombreux autres métaux en quantité réduite.[42] Au début du siècle, des recherches

---

[40] National Security Industrial Assoc., Ocean Engineering—A Preliminary Report Submitted to the Chairman of the Interagency Ctee of Oceanography (1966), t. IV, Ie partie, p. 83.

[41] Voir Minerals and Underdeveloped Nations (1966), Ocean Engineering, *op. cit.*, note 40, t. IV, Ie partie, p. 77.

[42] N. Hering, Locating and Exploring Manganese Nodule Deposits (Lecture held in Clausthal-Zellerfeld, 9 March 1971, to the Seminar for Deepsea Techniques), p. 4 (polycopié); N. Hering, Metalle aus Tiefsee-Erzen (1971), 91 Stahl und Eisen, no 8, p. 452.

américaines et allemandes vinrent confirmer l'existence de ces "nodules", de composition et de dimensions variables, selon les zones et les profondeurs, dans tous les océans et particulièrement dans le Pacifique. Toutefois, ce n'est qu'après la seconde Guerre mondiale et surtout à la suite de l'impact provoqué par le livre de J. L. Mero, *The Mineral Resources of the Sea*, publié en 1965, que ces agglomérats devinrent l'objet de recherches intensives.

Les nodules gisent sur le lit de la mer et, mêlés aux glaises du fond, forment généralement une couche de 2 mètres environ, certains estimant qu'il s'en trouve dans les sédiments jusqu'à 10 mètres de profondeur.[43] Toutefois, du point de vue de l'exploitation, seule la couche supérieure offre de l'intérêt car les engins utilisés pour la cueillette ne peuvent s'attaquer aux sédiments. On trouve des nodules sur le plateau continental et la pente située au delà, notamment à partir de 900 pieds (300 mètres) de profondeur, mais la plupart des dépôts exploitables se trouvent à plus de 12000 pieds (entre 4 et 5000 mètres). Leur taille peut atteindre des dimensions impressionnantes, telle cette masse de 800 kilos qui fut trouvée aux Philippines en 1955, mais on rencontre généralement des morceaux de 5 à 25 centimètres (plateau Blake, dans l'Atlantique), ou de 2 à 4 centimètres (Pacifique) et même de plus petits de forme très irrégulière.[44]

Ce n'est que tout récemment que l'industrie minière a commencé à s'intéresser sérieusement aux nodules. Pour les grands producteurs d'acier, Etats-Unis et Japon, le manganèse est un élément essentiel, importé pour être utilisé comme additif dans la fabrication de ce métal en vue d'en réduire la fragilité; il a l'avantage d'être peu coûteux, les substituts, comme le vanadium, coûtant vingt ou vingt-cinq fois plus cher. Pour d'autres pays, l'intérêt économique des nodules tient avant tout à leur teneur en cuivre, nickel et cobalt. Les explorations en cours sont donc orientées en fonction des besoins, l'est du Pacifique recelant des concrétions plus riches en manganèse, nickel, cuivre et molybdène, tandis que l'ouest livre des nodules dont la teneur est plus forte en fer, cobalt, titane et vanadium.[45]

La rentabilité de l'exploitation des 500 ou 600 dépôts découverts jusqu'ici demeure incertaine, en raison d'une exploration insuffisante et de techniques qui ne sont pas au point, non seulement pour la cueillette, mais aussi dans la métallurgie. L'industrie investit néanmoins des capitaux considérables pour la solution de ces problèmes car la comparaison théorique entre la valeur des

[43] N. Hering, Manganese Concretions from the Deep Sea (Lecture given on 19 Nov. 1970 to the Assoc. of German Engineers, Karlsruhe), p. 10 (polycopié); J. S. Tooms *et al.*, Geochemistry of Marine Phosphate and Manganese Deposits (1969), 7 Oceanogr. Mar. Biology Ann. Rev. 49.

[44] Hering, *op. cit.*, note 43, p. 2.

[45] *Ibid.*, p. 9.

minéraux extraits du sol et celle des nodules, favorise l'exploitation maritime. Un ingénieur allemand, N. Hering, a démontré que, pour des nodules provenant d'un bon dépôt moyen et contenant 27% de manganèse, 1,2% de nickel, 1,2% de cuivre et 0,3% de cobalt, la valeur des métaux extraits d'une tonne de matière première atteindrait le chiffre de 410 DM, tandis qu'une tonne de mineral extraite de mines de cuivre et de nickel ouvertes récemment (avec un rendement de 0,5% en cuivre et 1,5% en nickel) aurait une valeur de deux à quatre fois moindre.[46]

Il reste à savoir si le prix de revient des métaux tirés des nodules peut être abaissé au point de concurrencer la production terrestre. L'usine flottante a l'avantage de la mobilité, certes, et en mer, le coût du forage disparaît, mais l'exploitation est soumise à de nombreux risques naturels ainsi qu'aux aléas du climat. Tout l'effort de recherche actuel, qui est considérable, porte sur l'amélioration des techniques d'exploration et de recouvrement. Les dernières améliorations aux procédés d'exploration font appel à la télévision (1963), à l'emmagasinage automatique des données recueillies (1971) et, à compter de 1973, à un submersible équipé pour évaluer ces données.[47] La Commission de l'Energie Atomique des Etats-Unis a mis au point un appareil comportant une cellule radioactive émettant un nombre fixe de neutrons par seconde; cet appareil est descendu sur le lit de la mer, où les minéraux absorbent les neutrons pour émettre à leur tour des rayons gammas, lesquels sont captés et analysés. Ce procédé permet, selon la Commission, d'analyser avec précision une trentaine d'éléments distincts.[48] Quant au recouvrement des nodules, plusieurs entreprises sont à étudier des appareils sous-marins munis de diverses sortes de dragues aspirantes et de concasseurs. Ces véhicules sont reliés aux navires par des conduits à succion.

La rentabilité, si elle peut être assurée grâce aux progrès de la technologie, n'est pas le seul facteur qui entre en ligne de compte. Les industriels des pays développés ne sont pas insensibles aux arguments d'ordre politique. Comme on le leur rappelait récemment, les minéraux des grands fonds sont situés dans des endroits qui ne connaissent point les aléas de la politique; "les investissement à long terme n'y sont point menacés par la nationalisation".[49] Il convient toutefois d'ajouter que la sécurité recherchée ne saurait exister dans un régime juridique apte à protéger les intérêts de tous les Etats.

Techniques d'adaptation de l'homme aux profondeurs

Les nouvelles formes d'exploitation des ressources minérales

[46] *Ibid.*, p. 20 et ss.
[47] Hering, *op. cit.*, note 42, p. 7 et ss. et annexe.
[48] Hering, *op. cit.*, note 43, p. 14.
[49] Hering, *op. cit.*, note 42, p. 20.

sous-marines sont liées—nous venons de le constater à propos des nodules de manganèse—au perfectionnement des techniques. Toutefois, si l'intérêt des méthodes de forage ou de dragage est manifeste, l'avenir dépend sans doute davantage de la capacité d'adaptation de l'homme aux profondeurs.

Déjà, à compter de 1959, on a commencé à installer l'équipement de production sur le lit de la mer, au point où les hydrocarbures en sortent, à des profondeurs allant jusqu'à 600 pieds. Cela permet d'éviter de créer des obstacles à la navigation et d'échapper aux aléas atmosphériques de la surface. On songe maintenant à concentrer toutes les opérations principales sur le fond, y compris le forage. Divers projets de capsules, tenus en place par des pilotis et comprenant des salles de contrôle maintenues à la pression atmosphérique, sont conçus pour les profondeurs allant de 300 à 6000 pieds.[50]

Il devient donc nécessaire que l'homme lui-même s'engage dans les profondeurs, malgré les obstacles physiologiques et psychologiques considérables qui doivent être surmontés. Certaines tâches, en effet, peuvent être définies avec précision à l'avance et donc mécanisées, tandis que d'autres ne peuvent être prévues qu'en termes généraux et font appel à des décisions inopinées, telles que les réparations et le sauvetage. Deux méthodes peuvent alors être employées. La première consiste à faire vivre l'homme dans les profondeurs à une pression atmosphérique normale, protégé de la pression dans un submersible; la seconde consiste à lui faire respirer des gaz à la même pression que la mer environnante.

Depuis une dizaine d'années ont été construits une cinquantaine de submersibles autonomes, la plupart étant conçus pour descendre jusqu'à 2000 pieds (environ 650 mètres) au maximum. Equipés de bras mécaniques, tels le *Beaver IV* et le *Star III*, ces engins permettent à leurs équipages (2 à 6 membres) d'accomplir une grande variété de tâches d'observation et d'échantillonnage. Plus récemment, cependant, la progression vers les grands fonds s'est accélérée. En 1969, le *NR-1*, sous-marin américain de recherches mû par un réacteur nucléaire, est entré en service, pouvant atteindre environ 3000 pieds. Au même moment était conçue aux Etats-Unis une série de submersibles, dont les plus remarquables sont l'*Aluminaut* (15000 pieds), le *Trieste II*, le *Deepstar* et le *DSSV*, ces trois derniers pouvant atteindre 20000 pieds de profondeur (6500 mètres).[51] Pour les travaux lourds, certains de

[50] Voir Underwater Production Satellite Ready for Sea Trials (1971), 11 Oil and Gas International, no 9, p. 50 (NAR-Mobil Subsea Satellite); Under-water Oil Production—New Design Cuts Deep Water Drilling Costs (1968), 2 Hydrospace 49 (Underwater Production System Capsule); Submerged Sphere is Oil Production Center (1968), 9 Undersea Technology 39.

[51] Barton, *op. cit.*, note 31, p. 141 et ss.

ces engins, dont l'*Aluminaut*, peuvent être lestés sur roues.

Pour l'exécution de tâches délicates, la plongée demeure plus efficace que l'emploi des submersibles, du moins jusqu'à une certaine profondeur. Elle présente cependant d'importantes difficultés, dues avant tout à la nécessité d'adapter le système respiratoire à la pression croissante du milieu et de prévoir un temps de décompression après chaque plongée.

Depuis la fin des années 50 ont eu lieu de nombreuses expériences en vue d'augmenter la profondeur de plongée et de limiter le temps de décompression.[52] C'est ainsi que les aquanautes du laboratoire *Sealab III* ont réussi à travailler, en dépit d'une pression de 270 livres par pouce carré, à une profondeur de 600 pieds; ils devaient pour ce faire recevoir un mélange gazeux dans lequel entrait 95% d'hélium. Quant à la décompression, il suffit de mentionner qu'un séjour d'une minute à 650 pieds de profondeur exige plus de douze heures de remontée. A l'heure actuelle, on a atteint 1000 pieds, mais au delà de nouveaux problèmes surgissent, notamment une narcose due à l'hélium. On espère atteindre 2000 pieds au cours des prochaines décennies.[53]

Ces progrès scientifiques et techniques sont du plus haut intérêt pour l'avenir des multiples utilisations qui peuvent être tirées de la mer. Non seulement ces utilisations vont-elles augmenter à vue d'oeil au cours des prochaines années, mais encore peut-on prévoir que l'espace accessible à l'exploration, puis à l'exploitation, va s'étendre constamment. Le temps n'est pas éloigné où les vastes plaines sous-marines, profondes de 10000 à 16500 pieds (3000 à 5000 mètres) n'auront plus de secrets pour les pays les plus développés.

S'il est vrai, comme nous pensons l'avoir démontré, que l'accroissement de la population mondiale et le développement économique engendrent des besoins toujours plus grands de nourriture et de matières premières, et qu'une partie de la réponse à ces difficultés se trouve dans les océans, on peut s'attendre à ce que sur-

[52] Voir P. H. Bennett et D. H. Elliott, The Physiology and Medecine of Diving and Compressed Air Work (1969); D. Baume, Man is by Far the Best Underwater Working Device we Have Got (1967), 1 Hydrospace, no 1; N. Fleming, Diving Exploration (1970), dans Using the Oceans, *op. cit.*, note 31, p. 78.

[53] On développe également le système des "plongées saturées", selon lequel le corps humain qui a atteint la quantité maximum de gaz qu'il peut absorber (saturation) peut être exposé subséquemment aux mêmes pressions sans qu'augmente le contenu de gaz dans ses tissus. Cette saturation survient plusieurs heures après que l'hélium ait commencé d'être utilisé. Le plongeur qui a atteint la saturation, par exemple à 200 pieds de profondeur, requiert environ 30 heures de décompression, quel que soit le temps passé au delà de la période requise pour la saturation. Ainsi les aquanautes du laboratoire *Sealab III* auraient pu rester à 600 pieds pendant 10 jours ou 10 semaines et requérir dans les deux cas 7 jours de décompression. Voir Mac Innis, Living under the Sea (1966), 214 Scientific American 24.

gissent (ou s'accentuent) deux ordres de problèmes très concrets:

1. des conflits d'utilisations qui ne trouveront de solution que dans des choix très malaisés entre tel type d'exploitation et tel autre, et

2. des conflits concernant le partage des richesses biologiques et des ressources minérales entre pays développés, d'une part, ainsi qu'entre ceux-ci et les pays en voie de développement, d'autre part. L'horizon du droit de la mer, au cours des décennies qui viennent, sera occupé de plus en plus, pour ne pas dire obscurci, par ces tensions.

Or, le droit actuel, en dépit des tentatives de modernisation entreprises depuis la seconde Guerre mondiale, et qui ont trouvé leur expression dans les quatre Conventions multilatérales de 1958, ainsi que dans un certain nombre d'accords spécialisés, n'apporte que des solutions partielles ou tronquées à ces deux types de problèmes.

II. *L'évolution actuelle du droit de la mer et ses perspectives d'avenir*

Le droit de la mer classique, issu des grandes controverses doctrinales du XVIIe siècle et de la pratique des Etats depuis cette époque, reflétait les principales utilisations qu'il était possible de tirer de l'espace maritime et les intérêts qui y étaient liés, c'est-à-dire la navigation à des fins de transport et de stratégie navale ainsi que la pêche et la chasse.

Or, dans cette perspective, qui a sous-tendu le droit jusqu'au milieu du XXe siècle, la haute mer ne requérait qu'un minimum d'ordre et d'organisation juridiques, lesquels pouvaient d'ailleurs être confiés dans une large mesure aux utilisateurs eux-mêmes, en vue d'assurer la liberté de passage et la sécurité des communications.

Selon le principe traditionnel qui figure à l'article 2 de la Convention sur la haute mer, "aucun Etat ne peut légitimement prétendre en soumettre une partie quelconque à sa souveraineté". Toutefois, si cet espace échappe à la compétence territoriale des Etats, et s'il est permis à tous de le soumettre librement à certaines utilisations (libertés de navigation, de survol, de pêche, de pose de câbles et pipe-lines), les navires qui le sillonnent répondent de leur conduite devant l'Etat dont ils arborent le pavillon. Cette règle très ancienne, qui ne souffre guère d'exception que dans le cas de la piraterie, n'assure au milieu marin qu'une "juridicité" toute relative.

A titre d'exemple, rappelons que la Cour permanente de justice internationale avait décidé en 1928, dans une affaire d'abordage en haute mer, de reconnaître la validité des poursuites pé-

nales exercées par un Etat à l'encontre d'un navire étranger, mais que ce précédent a été écarté par la Convention de Bruxelles de 1952 et la Convention sur la haute mer de 1958, lesquelles consacrent la compétence exclusive de l'Etat du pavillon en matière de poursuites pénales ou disciplinaires.[54] Dans une société constituée d'Etat souverains et à l'égard d'un espace aussi "inorganisé" que l'océan, une telle règle s'imposait en effet d'elle-même.

Les nouvelles utilisations de la mer et certaines conséquences funestes qui en découlent, comme la pollution et la surexploitation des stocks de poissons, ont commencé à révéler l'insuffisance de ces normes traditionnelles et ce qu'un auteur contemporain appelle "le caractère en quelque sorte anarchique du régime de la haute mer".[55] Dès 1926, la pollution causée par les navires pétroliers avait pris suffisamment d'ampleur sur les côtes de certains Etats pour que les Etats-Unis convoquent à Washington une conférence internationale qui fut la première à proposer l'établissement de zones d'interdiction des rejets au large des côtes. Par la suite, l'Assemblée de la Société des Nations se prononça en faveur de l'adoption d'une Convention internationale sur la question, malgré l'opposition ou les doutes exprimés par certains Etats, dont le Canada, mais ces efforts furent interrompus par le second conflit mondial.[56]

Depuis la guerre, les conflits d'utilisations sont allés en s'approfondissant et en se multipliant. Les ressources biologiques en ont été les principales victimes. Non seulement ont-elles été décimées dans plusieurs régions par les pêches trop intenses, elles ont subi l'assaut des hydrocarbures en provenance des pétroliers et des raffineries du littoral, des pesticides et des pollutions chimiques d'origine continentale. Les exemples en sont légion, mais il suffira d'attirer l'attention sur deux documents récents. Le Conseil général des pêches pour la Méditerranée a publié en 1972 un *Etat de la pollution marine* dans lequel, après une analyse poussée de la plupart des sources de polluants dans l'espace semi-fermé que constitue cette mer, on en vient à la conclusion que la situation a atteint un niveau critique dans les eaux littorales et que la pollution du large est grave dans certaines régions où les industries côtières sont très développées. Le trafic important des hydrocarbures est à l'origine des cas de plus en plus fréquents de mévente du poisson provenant de certaines zones, où il a pris un goût de pétrole.[57]

[54] Affaire du *Lotus*, C.P.J.I., A/9; Convention sur la haute mer, 1958, art. 11.

[55] P. Reuter, Droit international public (1958), p. 201.

[56] S.D.N., Organisation, Communication et Transit, A-20, 1935, VIII et A. 18. 1936. VIII.

[57] Conseil général des pêches pour la Méditerranée, Etudes et revues, no 51 (1972), p. 57.

La Conférence technique de l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) sur la pollution des mers et ses effets sur les ressources biologiques et la pêche, qui eut lieu à Rome en 1970, a permis de révéler l'ampleur des effets des agents polluants sur la vie et le cycle biologique des organismes marins, de même que sur les communautés marines et les écosystèmes.[58] Au chapitre des effets sur la pêche et la qualité des produits de la mer, on constate que la présence des métaux lourds, notamment le mercure et le plomb, constitue un grave problème pour la santé publique, en raison de leur accumulation dans les animaux marins; des taux excessifs de mercure ont été trouvés dans le poisson en Amérique du Nord, en Suède, au Japon et ailleurs, le rendant invendable. Par suite de la pollution chimique, de vastes fonds à crustacés ont cessé d'être exploités au Canada, en France, au Japon; on estime que 25% environ de l'ensemble des fonds à crustacés d'Amérique du Nord ont cessé d'être exploités pour cette raison. Quant aux hydrocarbures, ils peuvent se lier aux protéines et donc "contribuer à la destruction du patrimoine alimentaire par incorporation aux ressources halieutiques".

Les hydrocarbures chlorés (pesticides) sont les plus dangereux en raison du fait qu'ils peuvent être concentrés par les organismes marins. A ce sujet, le rapport conclut: "Il semble que l'homme est en train de perturber l'équilibre précaire de l'écosystème marin avec certaines substances extrêmement toxiques qui ont une action résiduelle à long terme et qui envahissent désormais la chaîne alimentaire des organismes marins et de l'homme".[59]

Devant des phénomènes de cette ampleur, le droit coutumier classique, fondé sur la liberté des mers, demeure impuissant. Ce ne sont d'ailleurs pas là les seuls cas de conflits d'utilisations des eaux de la mer. Nous pourrions encore mentionner les dangers que représentent pour la santé publique les pollutions bactériennes, virales et chimiques en provenance du continent;[60] les dommages causés au littoral, à la flore et à la faune marines par les pollutions résultant de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures et des minéraux solides du plateau continental ou des grands fonds; les effets des marées noires, des "cargaisons nocives", des déversements au large de déchets industriels ou autres (*dumping*), des immersions de déchets radioactifs;[61] les pollutions causées par les effluents des réacteurs nucléaires ou des sous-marins; enfin,

---

[58] Report of the FAO Technical Conference, FIR: MP/70/Rep. 3, sections 3 et 4 (15 déc. 1970).

[59] *Ibid*, Rep. 4, section 6, pp. 19-21.

[60] Voir J. Brisou, La pollution microbienne, virale et parasitaire des eaux littorales (1968), 38 Bull. O.M.S. 80.

[61] Evacuation des déchets radioactifs dans la mer (1960), A.I.E.A., Collection Sécurité, no 5, p. 18.

les pollutions résultant des essais nucléaires ou d'accidents de même nature.[62]

Est-il possible de défendre le milieu marin et les multiples utilisations bénéfiques qui peuvent en être tirées par l'homme contre de tels dangers? Comment peut-on assurer l'harmonisation des diverses utilisations? Est-il possible d'instaurer un partage équitable des ressources entre les Etats, grands et petits? Quel est le rôle du droit dans la solution de problèmes qui sont avant tout d'ordre scientifique, technique et économique mais qui se rattachent également à une certaine éthique internationale? Telles sont les questions qui se posent aux juristes avec acuité depuis 1945 et pour lesquelles des réponses pleinement satisfaisantes n'ont pas encore été trouvées, un quart de siècle plus tard.

Si l'on veut maintenant tenter de dégager les perspectives d'évolution du droit au cours du prochain quart de siècle, tant à l'égard des objectifs que du point de vue des moyens d'y arriver, force nous est de constater que deux grandes tendances s'affrontent et continueront sûrement de s'opposer ou de se conjuguer. La première constitue une réaction de défense (légitime dans bien des cas) des pays riverains contre les périls crées par ceux qui exploitent les mers; les Etats qui participent à cette tendance ne figurent généralement point parmi les plus développés ou dépendent étroitement de l'exploitation de leurs eaux côtières sur le plan économique. Ils mettent l'accent sur "le droit souverain des Etats sur leurs ressources naturelles"[63] et, se heurtant aux règles traditionnelles de la liberté ou du laisser faire, hésitent de moins en moins à faire usage de l'acte unilatéral pour faire avancer leur cause. Leur objectif sera la création de zones exclusives de protection ou de conservation au large de leurs côtes, ces zones présentant, selon eux, un caractère "fonctionnel" plutôt que "territorial".

La seconde tendance présente également un aspect défensif, puisqu'il s'agit toujours de protéger les ressources contre les abus d'exploitation par les Etats puissants, mais l'accent est mis, cette fois, sur la coopération et le partage équitable. Cette attitude porte avant tout sur les ressources du grand large et des grands fonds, lesquelles sont considérées comme constituant "le patrimoine commun de l'humanité". Nous analyserons brièvement chacune de ces positions en vue de prévoir dans quelle mesure elles pourront influencer respectivement l'évolution du droit de l'avenir.

---

[62] Voir J.-Y. Morin, La pollution des mers au regard du droit international (1970-1971), cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, Université de Paris, fasc. I, pp. 8-48.

[63] C'est le thème d'un certain nombre de résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU.

A. *La création de zones de compétence nationale "fonctionnelle" ou spécialisée.*

Avec le recul du temps, il paraît paradoxal de constater que, depuis la seconde Guerre mondiale, le premier Etat à étendre unilatéralement sa compétence sur les zones maritimes situées au delà de ses eaux territoriales, ait été les Etats-Unis. Dès 1945, en effet, une proclamation du Président Truman, après avoir constaté que les nouvelles techniques d'exploitation "menaçaient gravement" les pêcheries et rappelé l'importance de ces ressources pour les populations côtières, invoquait "l'insuffisance des dispositions actuelles concernant la protection et la conservation du poisson" pour justifier l'établissement de zones de conservation en haute mer. Certes, ces zones n'étaient pas exclusives, mais la proclamation contraignait les Etats étrangers dont les nationaux pêchaient dans ces eaux, à conclure des accords avec le gouvernement américain pour la conservation des stocks.[64] C'était là, en rétrospective, un empiétement modeste sur la liberté des mers, mais qui n'en annonçait pas moins un tournant dans l'évolution du droit.

D'ailleurs, dans une autre proclamation du même jour, les Etats-Unis, au nom du droit de l'Etat de se protéger lui-même (*self-protection*) et de surveiller les activités au large de ses côtes, affirmaient qu'ils considéraient désormais les ressources du lit et du sous-sol du plateau continental comme leur appartenant et relevant de leur "juridiction et contrôle".[65]

Cette extension de la compétence étatique, qui ne portait pas atteinte au régime des eaux surjacentes en tant que haute mer, eut des répercussions considérables. Au cours de la décennie qui suivit, la plupart des Etats imitèrent les Etats-Unis, non sans aller plus loin dans quelques cas, de sorte que, dès 1958, le plateau continental put faire l'objet d'un accord multilatéral dans lequel était confirmé les "droits souverains" (et donc exclusifs) des Etats riverains.[66] Il importe de noter que si l'Etat n'explore ou n'exploite pas le plateau contigu à ses côtes, nul ne peut entreprendre de telles activités sans son consentement exprès. Cette règle découle de la nécessité, fortement ressentie par les Etats moins développés, de se protéger contre ceux possédant des techniques plus avancées; c'est là un facteur appelé à jouer un rôle déterminant dans l'évolution du droit de la mer.

Esquissée dans les déclarations américaines de 1945, l'extension de la compétence des Etats vers le large emprunta par la suite de multiples formes, dont les principales ont été le système

[64] Proclamation with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas, 28 sept. 1945, 10 Fed. Register, p. 12304.

[65] Proclamation with respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf, *ibid.*

[66] Convention sur le plateau continental, 1958, art. 2.

des lignes de base droites, l'élargissement de la mer territoriale et la création de diverses zones adjacentes aux eaux territoriales à des fins de protection des richesses naturelles contre l'exploitation abusive et la pollution. Tous ces procédés juridiques ont été élaborés, au départ, par le moyen d'actes unilatéraux. Très tôt, cependant, certains ont acquis le statut de règles coutumières, tandis que d'autres ont fait l'objet d'accords multilatéraux ou de déclarations régionales.

Les lignes de base droites

Dans l'affaire des Pêcheries anglo-norvégiennes, la Cour Internationale de Justice a décidé, en 1951, que le système des lignes de base droites, établies à partir des points les plus avancés de la côte et des îlôts situés à proximité de celle-ci, n'était pas contraire au droit international.[67] Sans doute la portée de cet arrêt était-elle restreinte, dans la pensée des juges, aux rapports entre la Grande-Bretagne et la Norvège; sans doute avaient-ils fondé leur opinion sur la "configuration géographique particulière" de la Norvège, avec ses fjords et ses chapelets d'îles et de rochers (*skjaergaard*). Il eût été étonnant, cependant, que les Etats possédant des côtes semblables ne se fussent point prévalu d'une méthode le délimitation si avantageuse pour eux. Le Canada se rangea parmi ceux-ci lorsqu'il annonça en 1956 son intention d'appliquer le "principe" établi par la Cour.[68]

Aussi le système des lignes de base droites entra-t-il dans le droit commun dès 1958, avec son inclusion dans la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë.[69] Certes, l'article 4 de la Convention soumet l'utilisation de cette méthode à certaines conditions: le tracé rectiligne ne doit pas s'écarter de façon appréciable de la direction générale de la côte et les étendues maritimes situées en deça des lignes droites doivent être suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures. Il n'en reste pas moins que l'arrêt de la Cour et sa codification subséquente ont contribué à élargir le domaine maritime des Etats. Il suffit, pour s'en convaincre, de jeter un coup d'oeil sur les eaux côtières de l'Islande, de la Norvège septentrionale, de la Nouvelle-Zélande ou du Canada (particulièrement au Labrador et sur la côte orientale de Terre-Neuve).

---

[67] *Affaires des Pêcheries,* Arrêt du 18 déc. 1951: C. I. J. Recueil 1951, p. 116.

[68] Débats de la Chambre des communes, session 1956, t. VII, pp. 6933-35 (Déclaration de M. St-Laurent, 30 juillet).

[69] Voir J.-Y. Morin, Les zones de pêches de Terre-Neuve et du Labrador à la lumière de l'évolution du Droit international (1968), 5 A.C.D.I. 91, 100, 107.

Les zones de pêches contiguës et adjacentes

Les raisons qui avaient dicté la création par les Etats-Unis de zones de conservation du poisson ont amené maints Etats à s'attribuer des "zones de pêche" au delà de leurs eaux territoriales. Toutefois, à la différence des zones proclamées par le Président Truman, les secondes sont *exclusives*. En effet, toutes ces zones établies depuis une vingtaine d'années, de la Norvège à la Thaïlande, sont fondées sur une affirmation de souveraineté à l'égard des pêcheries: celles-ci sont désormais soumises à la réglementation de l'Etat riverain et celui-ci entend bien les réserver à ses nationaux, même s'il est prêt à concéder aux pêcheurs étrangers fréquentant traditionnellement les eaux revendiquées, un certain laps de temps, pouvant aller jusqu'à plusieurs années, pour s'en retirer graduellement (*phasing out*).[70]

La plupart des zones de pêche ne s'étendent pas au delà de douze milles des lignes de base et forment une ceinture parallèle et contiguë à la mer territoriale. Ainsi, au Canada, la zone de pêche créée en 1964, large de neuf milles, s'étendait au delà d'une mer territoriale dont la largeur était de trois milles, jusqu'à ce que le Parlement décide de porter les eaux territoriales à douze milles (1970), supprimant du même coup la zone de pêche.[71]

Un nouveau type de zones de pêche, dites "adjacentes" est apparu lans la législation canadienne en 1970. Ces zones, fermées par des "lignes de fermeture des pêches", ne sont plus parallèles à la côte, mais recouvrent de vastes étendues maritimes environnées par le territoire canadien, telles que le golfe St-Laurent, la baie de Fundy, le détroit d'Hécate et le bassin Reine-Charlotte.[72] A l'instar de l'ancienne zone, ce sont des espaces soumis aux droits souverains du pays riverain pour les fins de la pêche, puisque "les lois du Canada relatives à la pêche et à l'exploitation des ressources biologiques de la mer s'appliquent aux zones de pêche [adjacentes] de la même manière et dans la même mesure qu'elles s'appliquent à la mer territoriale du Canada".[73]

Une telle extension de compétence constitue une innovation intéressante; elle n'est pas sans soulever des difficultés. Le gouvernement canadien soutient que le droit existant ne suffit plus à protéger les pêcheries et que l'exclusivisme est devenu nécessaire:

> Par suite de l'accroissement de population et du progrès technique dans le domaine des navires et de l'équipement . . ., qui ont transformé la pêche à tel point que le procédé de capture est presque devenu un pro-

[70] Voir J.-Y. Morin, La zone de pêche exclusive du Canada (1964), 2 A.C.D.I. 77, 103.

[71] Lois du Canada, 1969-1970, chap. 68.

[72] Le décret fixant les lignes de fermeture a été publié dans la Gazette du Canada, Partie I, vol. 104, no 52, p. 3036 (26 déc. 1970).

[73] Loi, *supra*, note 71, art. 4, par. 2.

> cédé minier, le fait saute malheureusement aux yeux que ces ressources pourraient disparaître. Les Etats côtiers qui dépendent de ces ressources se doivent d'en assurer la conservation et d'administrer la chose de façon rationnelle.[74]

Cependant, le gouvernement américain a fait savoir dans une déclaration publiée au moment où le projet de loi fut déposé devant la Chambre, qu'il s'opposait à l'initiative canadienne, en raison des répercussions qu'elle ne manquerait pas d'avoir dans le monde.[75] Néanmoins, les intérêts canadiens en jeu ont paru si importants qu'Ottawa a décidé de passer outre.

L'avenir des revendications du Canada est liée à la pratique des Etats que se trouvent dans une situation géographique et économique analogue à la sienne, de même qu'à l'évolution générale du droit de la mer, notamment au cours de la prochaine Conférence sur le droit de la mer. Signalons, à ce propos, que l'Islande a adopté en 1952 un système qui n'est pas sans rappeler les zones de pêche *adjacentes* du Canada. En effet, le littoral islandais a été ceint d'une série de lignes droites entourée de "limites de pêche", tandis que la mer territoriale continue à suivre la laisse de basse mer.[76] Les lignes les plus longues atteignent soixante-deux et quarante milles marins et enferment de vastes bras de mer dont le régime juridique rappelle à s'y méprendre les zones canadiennes. De même, les revendications d'Ottawa, tout en étant plus modestes, peuvent être comparées à celles des pays d'Amérique Latine, dont nous faisons état ci-dessous.

Les zones de prévention de la pollution dans l'Arctique

Les pêcheries ne sont pas le seul domaine où le Canada ait agi unilatéralement. L'aggravation constante sur son littoral de la pollution des eaux due aux hydrocarbures ainsi que des accidents spectaculaires comme ceux du *Torrey Canyon* et de l'*Arrow*, celui-ci étant survenu dans la baie de Chédabouctou, près du Golfe St-Laurent, comptent parmi les raisons qui l'ont amené à élargir sa mer territoriale (douze milles). Toutefois, le groupe d'experts préposé par Ottawa au nettoyage de 16000 tonnes de mazout répandues par l'*Arrow* exprima l'avis, dans son rapport, qu'il convenait d'établir de vastes zones de contrôle de la pollution, d'une largeur de cent milles, sur l'ensemble du littoral canadien, à l'inté-

---

[74] Débats, session 1969-1970, t. 114, p. 6016 (discours du ministre des Affaires extérieures, 17 avril 1970).

[75] U.S. Press Release on Canada's Claim over Arctic Pollution and Territorial Sea Limits, publié dans Débats, 1969-1970, t. 114, p. 5923 (15 avril 1970).

[76] Loi no 44, du 4 avril 1948, modifiée en 1952 par la Loi no 81. Voir également le Règlement no 70, du 30 juin 1958.

rieur desquelles s'appliquerait la compétence réglementaire et répressive de l'Etat.[77]

Quelques mois auparavant, en septembre 1969, un autre fait majeur s'était produit dans l'Arctique canadien, avec le voyage expérimental du pétrolier géant *Manhattan,* battant pavillon américain. Symbole même du progrès de la technologie, ce navire avait été doté d'une nouvelle proue spécialement conçue pour écraser la glace sous son poids. Le but de l'expédition était d'étudier les problèmes soulevés par la création d'une route commerciale permanente empruntant les détroits qui sillonnent l'archipel canadien (passage du Nord-Ouest), particulièrement en vue du transport du pétrole de l'Alaska vers les grandes villes américaines de l'Atlantique. La possibilité d'un accident majeur au milieu des glaces, mettant en cause des pétroliers plus considérables que le *Torrey Canyon,* devint dès lors une préoccupation constante pour le gouvernement canadien. En effet, non seulement les risques de la navigation y sont-ils plus élevés, mais l'action destructive du pétrole sur le milieu naturel y serait infiniment plus grave qu'ailleurs.[78]

Or, le gouvernement était d'avis que la réglementation internationale, et notamment les zones d'interdiction des "dégazages" ou délestages prévues dans la Convention de l'OMCI sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures (1954), n'apportaient aucune solution pratique à ce problème, parce que ne s'appliquant pas aux accidents et ne permettant point à l'Etat riverain d'exercer un contrôle quelconque sur les pétroliers passant dans les zones d'interdiction. Aussi a-t-il décidé de présenter au Parlement un projet de loi créant une zone de prévention de la pollution s'étendant à 100 milles autour du continent et de l'archipel, au nord du 60e parallèle de latitude. Cette loi a été adoptée en juin 1970. Désormais, tout navire pénétrant dans la zone canadienne est sujet à la compétence nationale du Canada pour les fins de la prévention de la pollution; il pourra, en cas d'infraction, être saisi, condamné à l'amende et même confisqué par les autorités canadiennes.[79]

Les Etats-Unis ont vu dans cette extension de compétence un empiétement sur la liberté des mers. Le gouvernement de Washington se dit "extrêmement conscient" du caractère particulier de l'écologie arctique, mais il estime qu'on aurait dû faire appel à une solution internationale; il craint surtout que l'exemple ne soit

[77] Opération Hydrocarbures, Rapport au ministre des Transports, t. Ier, pp. 7, 37, 39 (1er sept. 1970).

[78] Voir le discours du premier ministre du Canada, 15 avril 1970, Ministère des Affaires extérieures, Déclarations et discours, no 70/3.

[79] Lois du Canada, 1969-1970, chap. 47, arts 18, 23 et 24. Cette loi ne s'applique pas uniquement aux hydrocarbures, mais, d'une manière plus générale, aux "déchets" (art. 2). De même, elle ne s'applique pas uniquement aux navires, mais également aux travaux exécutés sur le continent et aux opérations de forage (art. 4 et 5).

suivi "dans divers domaines, de façon raisonnable ou non, mais toujours contraire au droit international".[80] A cela, le Canada répond qu'il n'écarte point toute solution multilatérale, ni même la création éventuelle d'une "autorité internationale" chargée de protéger les régions arctiques, mais que "*le rythme actuel de progression de la réglementation internationale*" *est insuffisant pour assurer la protection de l'Arctique.* En conséquence, le Canada, "après longue et mûre délibération, a décidé de faire cavalier seul", mais en se situant dans une perspective de développement du droit. Dans sa réponse à la protestation américaine, il ne manque pas de rappeler aux Etats-Unis quelques précédents et de souligner le caractère fonctionnel de la zone de prévention:

> Les mesures législatives envisagées . . . constituent l'extension légitime d'une forme de juridiction limitée destinée à parer à des dangers particuliers et sont d'un tout autre ordre que les atteintes unilatérales à la liberté de la haute mer, telles que sont, par exemple, les essais nucléaires effectués par les Etats-Unis et par d'autres Etats qui, si nécessaires que soient ces essais, se sont appropriés pour leur usage exclusif de vastes secteurs de la haute mer . . . .[81]

Les zones de compétence spécialisée des Etats d'Amérique Latine

C'est en Amérique du Sud et en Amérique Centrale que la tendance à l'extension des compétences de l'Etat vers le large s'est fait sentir le plus vivement. Dès 1952, le Chili, le Pérou et l'Equateur, craignant pour la conservation des richesses vivantes que leur apporte le courant de Humboldt, signaient à Santiago une déclaration tripartite par laquelle ils affirmaient leur "souveraineté et juridiction exclusive" sur une "zone maritime" large de 200 milles marins, ainsi que sur le lit et le sous-sol de celle-ci.[82] La nature juridique de cette zone a prêté à controverse. L'article V de la Déclaration réserve en effet le passage inoffensif des navires étrangers, disposition qui porte à croire qu'il s'agit d'eaux territoriales. Toutefois, comme l'a fait observer F. V. Garcià Amador, la "souveraineté" revendiquée n'a d'autre objet que la conservation et le développement des richesses naturelles de la zone. Sont "projetées" vers le large, non pas l'ensemble des compétences de l'Etat (comme c'est le cas dans la mer territoriale), mais seulement les compétences nécessaires à la réalisation des buts recherchés.[83]

L'évolution ultérieure des revendications latino-américaines confirme ce point de vue, à notre avis. Sur les dix Etats qui ont

[80] U.S. Press Release on Canada's Claim to Jurisdiction over Arctic Pollution etc., Débats, 1969-1970, t. 114, p. 5923 (15 avril 1970).

[81] Résumé de la note que le Canada a communiquée au gouvernement des Etats-Unis le 16 avril 1970, Débats, 1969-1970, t. 114, p. 6027.

[82] Déclaration sobre zona maritima, Santiago, 18 août 1952, art. II.

[83] America latina y al derecho del mar, rapport polycopié, Organisation des Etats Américains (1972).

adopté la limite de 200 milles, trois seulement qualifient l'étendue ainsi délimitée de "mer territoriale" et ne reconnaissent aux navires étrangers que le droit de passage inoffensif. Ce sont le Brésil, l'Equateur et Panama.[84] Les autres pays (Chili, Pérou, Argentine, Uruguay, Costa Rica, Nicaragua et El Salvador) reconnaissent tous *la liberté de navigation* des navires étrangers, ainsi que *la liberté de survol* des aéronefs. Or, ce sont là deux des quatre principales libertés reconnues à tous les Etats en haute mer par la Convention de 1958; les libertés retranchées portent sur la pêche ainsi que la pose des câbles sous-marins et des pipe-lines. Dans la Déclaration de Saint-Domingue,[85] adoptée le 7 juin 1972 par la Conférence des pays de la région des Caraïbes sur les problèmes de la mer, on prend soin, après avoir affirmé les "droits souverains" des Etats sur les ressources naturelles d'une "mer patrimoniale" dont l'étendue ne dépasserait pas 200 milles, de rappeler que cette zone demeurerait libre pour les fins de la navigation, du survol ainsi que de la pose des câbles et conduites sous-marins.[86]

Ainsi, bien que les zones de 200 milles décrétées ou adoptées en principe par plusieurs Etats ne fassent plus partie de la haute mer pour certaines fins, elles ne sont pas pour autant intégrées à leurs eaux territoriales. Même si certaines déclarations usent du mot "souveraineté" pour décrire le régime de ces zones, il est plus juste de les caractériser comme des "projections de compétence spécialisée" émanant des Etats riverains.[87]

Le caractère fonctionnel que les Etats latino-américains entendent conférer aux zones de 200 milles ressort plus clairement de la Déclaration de Montevideo sur le droit de la mer,[88] du 8 mai 1970. Après avoir fait état des "procédés d'extraction irrationnels ou abusifs" dans l'exploitation des richesses naturelles de la mer et des dangers qui en résultent pour les ressources biologiques, les neuf Etats signataires affirment que les principes juridiques issus des actes unilatéraux, des déclarations et des accords intervenus en Amérique latine, "justifient le droit pour les Etats d'étendre leur souveraineté . . . *dans la mesure nécessaire* pour leur permettre de préserver, développer et exploiter les ressources naturelles de la zone maritime adjacente à leurs côtes". De même, plus loin, la Déclaration revendique à titre de principe fondamental le droit d'établir les limites de la souveraineté maritime conformément aux

---

[84] Brésil, décret-loi no 1098 du 25 mars 1970; Equateur, décret no 1542 du 10 nov. 1966; Panama, Loi no 31 du 2 février 1967.

[85] Texte de la Déclaration dans Rapport du Comité des utilisations pacifiques du fond des mers etc . . ., A/8721, Doc. officiels de la 27e session, suppl. no 21, p. 78.

[86] *Ibid.*

[87] Garcià Amador, *op. cit.*, note 83, p. 6.

[88] Texte de la Déclaration dans A/AC. 138/34, (30 avril 1971).

caractéristiques géographiques et géologiques de chaque Etat ainsi qu'aux "facteurs qui conditionnent l'existence des ressources de la mer".

Mesures "constructives et fonctionnelles"?

Ce souci de justifier l'extension vers le large de certaines compétences en fonction de la situation nouvelle créée par le progrès technique est à rapprocher des raisons invoquées par le Canada pour fonder les mesures draconiennes destinées à protéger les eaux de l'Arctique et ses pêcheries côtières. Nous sommes, déclarait le Conseiller juridique des Affaires extérieures devant un comité de la Chambre des communes, dans un domaine où le droit s'est laissé distancer par le progrès technique et le gouvernement canadien estime qu'il a "le devoir d'agir et de contribuer au développement de ce droit."[89] Il l'a fait, devait ajouter le ministre des Affaires extérieures, non en proclamant sa souveraineté pure et simple en haute mer, mais en revendiquant seulement "*la compétence limitée requise pour parvenir à un but précis et vital*". Il existe, ajoutait-il, une distinction entre une compétence limitée et l'ensemble des compétences que l'on nomme souveraineté; la législation sur la protection de l'Arctique contre la pollution, ressemblant en cela aux mesures prises pour la conservation des ressources piscicoles, constitue donc une "mesure constructive et fonctionnelle visant la préservation du milieu".[90]

Toutefois, il ne suffit pas d'affirmer qu'un acte unilatéral est strictement fonctionnel pour qu'ils s'impose aux autres Etats. Il ne peut s'agir là que d'un plaidoyer de la part de l'Etat qui veut persuader ses pairs de la légitimité des droits auxquels il prétend. En définitive, aucun Etat n'est seul juge de ses propres actes car, comme le rappelait la Cour Internationale de Justice dans l'affaire des Pêcheries, "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".[91] Il n'en va pas autrement des actes multilatéraux de caractère régional, comme la Déclaration de Montevideo, à ceci près que la portée d'un acte auquel ont souscrit neuf Etats a sûrement plus de poids qu'un acte strictement unilatéral.

Compte tenu de ces limites imposées par le droit international à la volonté des Etats, le plaidoyer des Etats d'Amérique latine et du Canada est-il convaincant? A supposer qu'une zone de protection devienne nécessaire, à quelle distance de la côte cesse-t-elle d'être

[89] Comité permanent des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien, 1969-1970, fasc. n. 15, pp. 7, 29.
[90] Débats, 1969-1970, t. 114, p. 5951 (16 avril 1970).
[91] Arrêt, *supra*, note 67, p. 132.

"fonctionnelle"? Dans quelle mesure faut-il tenir compte, comme le fit la Cour Internationale dans son arrêt sur les Pêcheries, des circonstances particulières du pays intéressé et "des intérêts économiques propres à la région considérée et dont la réalité et l'importance sont clairement attestées par un long usage"? Enfin, existe-t-il des critères qui, dans un monde de plus en plus transformé par la technologie, permettraient de faire la différence entre l'acte dicté par l'égoïsme national et l'acte dont l'effet serait de protéger, directement ou indirectement, les richesses communes?

Aussi longtemps qu'il s'agira de zones considérées comme faisant partie du "patrimoine maritime national" (pour reprendre une expression employée dans la Déclaration de Lima sur le droit de la mer), une certaine subjectivité risque d'influencer les comportements, tant du côté de l'Etat riverain que de celui des Etats dont les nationaux sont évincés ou doivent se conformer à de nouvelles exigences; sans doute ne peut-il en être autrement. Si l'on désire appliquer des critères plus objectifs et soumettre les intérêts des Etats et ceux de la communauté internationale à un examen impartial, il vaut mieux commencer par faire la preuve que la chose est possible en dehors des zones de compétence des Etats, c'est-à-dire au delà du plateau continental et des zones exclusives de conservation. C'est la question dont nous allons maintenant traiter.

B. *L'élaboration d'un "patrimoine commun de l'humanité".*

Si l'exploitation abusive des richesses vivantes de la mer et les progrès de la technologie ont suscité l'apparition d'un "patrimoine maritime national", ils ont également amené les Etats à coopérer en vue de minimiser leurs effets nuisibles et, plus récemment, à élaborer dans le cadre de l'ONU l'idée nouvelle d'un patrimoine commun de l'humanité.

La conservation des ressources biologiques de la haute mer

C'est tout d'abord dans le domaine des pêcheries que cette coopération s'est manifestée, particulièrement à l'égard des régions de la haute mer les plus menacées par la concurrence, comme l'Atlantique Nord, par exemple. Les Etats intéressés ont conclu depuis 1930 et surtout après 1945, un certain nombre de conventions multilatérales imposant des limites à la liberté de pêche traditionnelle, en vue de la conservation des stocks.[92] Les plus importantes parmi ces conventions sont, dans l'ordre chronologique,

[92] Nous passons sous silence les conventions bilatérales conclues depuis fort longtemps en vue de la conservation des pêcheries. La plus ancienne serait un traité franco-britannique de 1839. Voir L. L. Leonard, International Regulation of Fisheries (1944), pp. 38, 172. Il en existe plusieurs, depuis 1930 environ, entre le Canada et les Etats-Unis, particulièrement en ce qui concerne le flétan et le saumon.

la Convention pour la réglementation de la chasse à la baleine, de 1946, à laquelle seize Etats sont parties; la Convention de 1949 pour la conservation des pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest à laquelle participent quatorze Etats; la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-est, de 1959, groupant également quatorze Etats; la Convention de 1966 pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, laquelle a été signée par seize Etats, et la Convention sur la conservation des ressources biologiques de d'Atlantique du sud-est, de 1969, signée par douze Etats.[93]

A l'exception de la Convention sur la chasse à la baleine, dont la compétence s'étend à toutes les eaux où les baleiniers exercent leur industrie, tous ces accords établissent des commissions régionales de pêche, dont la compétence s'étend à des zones définies de la haute mer, en vue de l'exploitation rationnelle des ressources biologiques. Cet objectif suppose la possibilité de réglementer l'effort de pêche, voire la limitation des prises par espèces ou par régions, ainsi que la répartition du contingent global entre les pays intéressés. Les diverses commissions sont habilitées à faire des *recommandations* aux Parties à l'égard du volume total des captures et des mesures de conservation, telles que la réglementation des engins et la taille limite des poissons pêchés ou mis en vente, l'établissement de zones interdites à la pêche ou de périodes d'interdiction.[94] Toutefois, les commissions ne sont pas autorisées à faire des recommandations sur le mode de répartition des prises entre les Etats membres; les contingents nationaux font généralement l'objet d'accords distincts entre les Parties.[95]

Les pouvoirs des commissions multilatérales existantes demeurent donc très limités, soit parce que les mesures de conservation sont sujettes à l'approbation préalable des Parties, soit parce que, en tout état de cause, il ne s'agit que de recommandations, auxquelles il peut être fait objection dans un certain délai (six mois dans la Convention sur les thonidés et 90 jours dans le cas de l'Atlantique du nord-ouest). Cependant, la recommandation entre en vigueur après l'expiration des délais si aucune objection n'est pré-

[93] Convention sur la chasse à la baleine, R.T.N.U., t. 161, p. 75; Convention sur l'Atlantique du nord-ouest, R.T.N.U., t. 157, p. 169; Convention sur l'Atlantique du nord-est, R.T.N.U., t. 486, p. 169; Convention sur les thonidés, Int'l Legal Materials, t. 6, p. 293. Pour la Convention sur l'Atlantique du sud-est, voir J. E. Carroz, La Commission internationale des pêches pour l'Atlantique sud-est (1971), 9 A.C.D.I. 3.

[94] Les conventions contiennent presque toutes une liste des mesures qui peuvent faire l'objet d'une recommandation. L'énumération figurant dans la Convention sur l'Atlantique du sud-est n'est pas limitative: la Commission peut recommander tout type de mesure directement liée à la conservation des ressources biologiques de la région (art. VIII, par. 2, al h).

[95] La Convention sur l'Atlantique du sud-est contient à ce sujet une solution originale autorisant la Commission à faire des recommandations sur la teneur des accords intervenus entre les Parties, qu'elle désigne. Voir Carroz, *op. cit.*, note 93, p. 22.

sentée; s'il y a objection de la part d'une Partie, d'autres délais sont prévus, mais le principe veut que la recommandation s'applique aux pays qui n'ont pas présenté d'objection.[96] Comme l'a fait observer J. E. Carroz, cet ingénieux système, qui n'a cours que dans quelques conventions, se situe à mi-chemin entre la décision obligatoire et la simple recommandation. Il a permis aux commissions d'obtenir des résultats qui, au stade actuel des relations internationales, ont contribué à renforcer la collaboration des Etats intéressés.[97]

Le problème de la surveillance et du contrôle

Plus épineuse est la question du contrôle de l'application des recommandations. En effet, dans la mesure où les mesures de conservation sont draconiennes, les pêcheurs peuvent être tentés d'y échapper. Or, la règle traditionnelle du droit international, qui découle du principe de la liberté des mers, veut que les navires se trouvent soumis en haute mer, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par les accords internationaux, à la compétence exclusive de l'Etat du pavillon (article 6 de la Convention sur la haute mer). Il s'ensuit que les Etats qui ont adhéré aux accords de pêche n'ont, en principe, d'autre garantie que la bonne foi des autres Parties quant à l'application réelle de la réglementation. De surcroît, certains pays ne sont guère en mesure de surveiller leurs propres ressortissants sur de vastes étendues de la haute mer. Enfin, les peines imposées à la suite d'infractions, varient considérablement d'un Etat à l'autre.

Dans quelques accords où les Parties ne sont pas nombreuses, comme les traités canado-américains sur la protection du flétan et du saumon, ou la Convention sur les pêcheries du Pacifique nord, le contrôle et l'inspection réciproques sont prévus dans chaque accord, pouvant aller jusqu'à l'arrestation des pêcheurs et à la saisie des navires, mais ceux-ci doivent être remis à l'Etat du pavillon, lequel a seul compétence pour imposer des sanctions.[98] Toutefois, dès que le nombre des participants augmente, il devient plus difficile de faire accepter des moyens de contrôle efficaces. Les Conventions relatives à l'Atlantique du nord-ouest et à l'Atlantique du nord-est n'établissaient aucun système de contrôle, mais les commissions se sont vues très tôt obligées d'avoir recours, à tout le moins, à un système de contrôle et d'inspection réciproques mis en oeuvre par les Etats. Dès 1967, la Commission du nord-est (*NEAFC*) a soumis une recommandation en ce sens, laquelle est

[96] *V.g.*, Convention sur les thonidés, art. VIII, par. 2 et 3.
[97] *Op. cit.*, note 93, p. 19.
[98] Convention sur le flétan, R.T.N.U., t. 222, p. 77; Convention sur le saumon Sockeye et Protocole, R.T.N.U., t. 290, p. 103; Convention sur les pêcheries du Pacifique nord, R.T.N.U., t. 205, p. 65 (Les parties sont le Japon, les Etats-Unis et le Canada).

entrée en vigueur en 1970, après que l'Union Soviétique, la Pologne et la Suède eussent obtenu d'être exemptées de l'inspection sous le pont.[99] La Commission du nord-ouest (*ICNAF*), de son côté, s'est penchée sur la question dès 1961, mais il a fallu modifier la Convention pour l'autoriser à soumettre une recommandation aux Etats membres. Cette recommandation, inspirée du système *NEAFC*, n'est entrée en vigueur qu'en 1971. Il importe de noter que, dans les deux cas, l'arrestation et la saisie ne sont pas autorisées; les Parties doivent toutefois donner suite aux rapports des inspecteurs étrangers comme s'il s'agissait des leurs et informer les commissions des sanctions imposées aux contrevenants.

Il n'existe qu'un seul traité où la commission elle-même se voit reconnaître un rôle d'inspection: la Convention sur la chasse à la baleine; encore a-t-il fallu la modifier en ce sens. En 1963, cinq Etats intéressés à la chasse dans les eaux de l'Antarctique, conclurent un accord en vertu duquel la Commission aurait nommé des observateurs chargés de surveiller chaque expédition. Malheureusement, cette disposition, qui constituait une innovation pleine de promesses, n'est jamais entrée en vigueur.[100]

Un effort a été fait à la première Conférence sur le droit de la mer, en 1958, en vue d'élaborer un système d'application universelle. L'accord multilatéral qui en est résulté, la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, autorise les Etats côtiers à prendre des mesures de conservation en haute mer à l'égard de leurs propres nationaux ou, s'ils ne sont pas les seuls à y pêcher, à conclure un accord avec les Etats intéressés. L'aspect le plus original de la Convention est le suivant: faute d'en arriver à un accord, l'Etat riverain peut, après six mois de négociation, agir unilatéralement. Les mesures de conservation ainsi décrétées s'imposent provisoirement aux autres Etats, à la condition qu'elles soient fondées sur des conclusions scientifiques appropriées et ne comportent aucune discrimination à l'égard des étrangers. En cas de différend, l'article 9 de la Convention prévoit l'arbitrage par une commission spécialisée, nommée par le Secrétaire général de l'ONU après consultation des intéressés, du président de la Cour Internationale de Justice et du directeur de la FAO.

Malheureusement ce système, qui tentait d'établir un équilibre entre les intérêts des Etats riverains et ceux des Etats dont les ressortissants se livraient à la pêche dans l'étendue considérée, n'a pas

---

[99] Voir J. E. Carroz et A. G. Roche, The International Policing of High Sea Fisheries (1968), 6 A.C.D.I. 61, 67.

[100] Agreement concerning an International Observer Scheme for Factory Ships engaged in Pelagic Whaling in the Antarctic, International Whaling Commission, 15th Report, App. III, p. 23. La Commission tente depuis 1966 de reprendre le projet en vue de l'étendre à toutes les régions maritimes où la chasse à lieu. Voir Carroz et Roche, *op. cit.*, note 99, p. 83.

eu de suite, bien que la Convention soit entrée en vigueur.[101] D'aucuns y voyaient l'effort le plus important qui ait été entrepris pour consacrer sur le plan juridique l'urgente nécessité de la conservation des richesses vivantes de la mer.[102]

La convention, dont l'insuccès n'est peut-être que temporaire, ne constitue pourtant qu'un modeste début en fait de solution internationale. L'absence de tout système universel ne fait d'ailleurs que mieux ressortir les limites des organismes régionaux, dont les pouvoirs de décision sont strictement restreints, notamment en ce qui concerne les mesures de contrôle et les sanctions. Des échecs aussi graves que ceux dont nous sommes témoins, par exemple à l'égard de la protection des grands cétacés, soulignent le fait que toute forme de contrôle demeure, pour l'essentiel, soumis à la compétence de chaque Etat. Aussi ne faut-il pas s'étonner de constater, comme nous l'avons fait plus haut, que la tendance à l'extension des zones de pêche et du "patrimoine maritime national" aille en s'accentuant. L'absence de véritable solution internationale au moment même où la gravité des problèmes des pêcheries commence à être comprise, ne peut que renforcer la tendance des Etats à l'unilatéralisme.

La lutte collective contre la pollution des mers

Le droit coutumier, avons-nous constaté plus haut, demeure impuissant devant les nombreuses formes de pollution dont le réceptacle ultime est la haute mer. Certes, les effets les plus apparents de la pollution se font sentir sur les côtes, mais outre que la cause de ces dégâts provient précisément du large dans de nombreux cas, la haute mer elle-même est désormais menacée, souvent par des pollutions en provenance des continents. Dans son exposé devant le Conseil de l'Europe, le Commandant Cousteau déclarait que, d'après un groupe d'hommes de science, la vie avait diminué de plus de 30% et de moins de 50%, depuis vingt ans, dans l'ensemble des mers du globe. Parmi les exemples particuliers qu'il apportait à l'appui de sa thèse, retenons le suivant:

> Lorsque nous avons plongé . . . à la pointe de la Californie, au cap San Lucas, un endroit complètement désert . . ., nous avons fait pendant plus d'un mois des plongées . . . jusqu'à 600 mètres de fond pour observer des canyons dont la structure géologique est particulière. Quand nous arrivions au fond des canyons, nous trouvions dans cette région . . . sous-peuplée du Mexique, des monceaux de détritus industriels qui avaient été amenés non seulement par les bateaux qui passent au-dessus . . . mais également par des courants . . . .[103]

[101] La Convention est entrée en vigueur en 1966, mais aucune mesure de conservation n'avait encore été notifiée à la FAO (en vertu de l'art. 5) en 1971. Voir Carroz, *op. cit.*, note 93, p. 28.

[102] W. Friedmann, The Changing Structure of International Law (1964), p. 17.

[103] Exposé, *op. cit.*, note 30, p. 3.

Certes, la "liberté de polluer" n'est pas mentionnée parmi les libertés énumérées à l'article 2 de la Convention sur la haute mer, mais de nombreux utilisateurs, Etats, armateurs ou industriels, se comportent tout comme si elle y figurait expressément.[104] Comme l'a fait observer le Professeur L. Cavaré, ce comportement met en cause l'individualisme des Etats, quand ce n'est pas leur volonté de puissance; les victimes sont complétement désarmées et, ajoutait-il, le droit international positif constitue par lui-même une gêne à la mise en oeuvre d'une coopération efficace.[105]

Nous avons décrit plus haut les premiers efforts tentés pour conjurer le péril créé par les hydrocarbures. Ce n'est que depuis la seconde Guerre mondiale, cependant, que les Etats ont commencé de coopérer en vue de lutter contre les types de pollutions de plus en plus variées qui assaillent toutes les parties de la mer. La Commission du Droit International, après avoir souligné dans son rapport final sur le droit de la mer, les dangers créés par les hydrocarbures et l'immersion des déchets radioactifs (pratique récente à l'époque), en venait à la conclusion que seule une solution internationale pouvait être efficace en haute mer.[106] Malgré cela, la Conférence de 1958 sur le droit de la mer s'en remit essentiellement aux Etats pour la protection du milieu marin. Les articles 24 et 25 de la Convention sur la haute mer font en effet une obligation à tout Etat d'édicter des règles à l'encontre de la pollution par les hydrocarbures et de "prendre des mesures" destinées à éviter la pollution due à l'immersion des déchets radioactifs, compte tenu des dispositions conventionnelles et des normes élaborées par les organismes internationaux compétents. Il est également prévu que les Etats doivent coopérer avec les organismes internationaux en vue de lutter contre la pollution des mers ou de l'espace aérien surjacent, résultant de toutes activités qui comportent l'emploi de matériaux radioactifs ou d'autres agents nocifs.

La "solution internationale" ainsi esquissée n'a guère permis de résoudre les problèmes, particulièrement à l'égard de la prévention de la pollution. Les louables efforts de l'OMCI permettent de croire que les questions de responsabilité civile résultant d'accidents causés par les pétroliers, sont résolues ou sur le point de l'être,[107]

[104] *Cf.* L. H. J. Legault, The Freedom of the Seas: A Licence to Pollute? (1971), 21 U. of T. L.J. 211.

[105] Les problèmes juridiques posés par la pollution des eaux marines au point de vue interne et international (1964), 68 R.G.D.I.P. 618.

[106] Rapport de la C.D.I. sur les travaux de la huitième session (1956), A/ 3159, Ass. gén. ONU, doc. officiels, XIe session, supplément no 9, art. 48, commentaire.

[107] Voir Convention sur la responsabilité civile en matière de pollution par les hydrocarbures, dans Acte final de la Conférence de 1969 sur les dommages dus à la pollution des eaux de la mer, doc. 2. La Convention sur la responsabilité civile des navires nucléaires (Bruxelles, 25 mai 1962) n'est pas en vigueur.

mais les mesures *préventives* (et notamment la surveillance qu'elles supposent) n'ont pas atteint le stade où la souveraineté des Etats cède le pas à la moindre autorité commune.

Certes, la Convention pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, signée en 1954, modifiée et améliorée à deux reprises, a permis d'obtenir des résultats dans les zones avoisinant les côtes, en interdisant à tout navire-citerne de rejeter des hydrocarbures, pour délestage ou lavage des réservoirs, à moins de cent milles de la terre la plus proche. Toutefois, en cas d'infraction dans ces "zones d'interdiction" (mais à l'extérieur des eaux territoriales), la sanction est laissée à l'Etat dont relève le navire coupable.[108] L'Etat victime doit donc donner avis de l'infraction à l'Etat du pavillon, lequel s'engage dans la Convention à imposer des peines non moins sévères que celles qui sont prévues pour des infractions semblables dans sa propre mer territoriale. Ce système ne s'éloigne donc point du principe du droit international classique, codifié dans la Convention de 1958, selon lequel, en haute mer, les navires relèvent exclusivement de l'Etat dont ils battent le pavillon.

La dernière révision de la Convention de l'OMCI, adoptée en 1969, modifie les dispositions relatives aux zones et met l'accent sur le dosage des rejets. Les navires doivent les effectuer "aussi loin que possible de la terre" et les pétroliers à plus de cinquante milles de la côte la plus proche, mais en cas de contravention en haute mer, c'est toujours la loi du pavillon qui est applicable. Ces dispositions, ainsi que de nouvelles techniques permettant de restreindre ou de supprimer les rejets d'hydrocarbures, ont contribué à réduire ce type de pollution, mais il demeure présent sur de nombreuses côtes et apparaît même sur le littoral de pays sous-développés, notamment en Afrique. La Convention n'autorise pas les pays riverains à exercer le moindre contrôle sur les pétroliers passant à proximité, au delà de la mer territoriale, quelles que soient les conditions de sécurité régnant à bord. La gravité de cette lacune est soulignée par le fait que la Convention ne vise en aucune façon les cas de pollutions causés par des accidents.

A l'heure actuelle, les abordages et échouements de pétroliers (ou de navires transportant des cargaisons dangereuses) en haute mer ne peuvent faire l'objet d'aucunes mesures *préventives* de la part des Etats côtiers. Tout au plus les conventions en vigueur, adoptées en 1969, dans le sillage laissé par le désastre du *Torrey-Canyon,* les autorisent-ils à intervenir en haute mer, après le fait, en vue d'atténuer ou d'éliminer les dangers graves et imminents, ou

[108] Convention, art. VI, par. 1er. La Convention est entrée en vigueur en 1958, a été modifiée en 1962, puis de nouveau en 1969 (ces dernières modifications n'entreront en vigueur que douze mois après leur ratification par les deux tiers des gouvernements parties à la Convention).

à obtenir la réparation des dommages sans avoir à prouver la faute du propriétaire.[109] Plusieurs Etats riverains, dont le Canada, estiment que ces mesures sont entièrement insuffisantes et que les conventions de 1969 ont été trop fortement influencés par les intérêts des "Etats conservateurs, qui sont les Etats maritimes importants", au détriment des Etats qui sont aux prises avec les conséquences de la pollution.[110] Cette attitude a joué un rôle déterminant dans la création de la zone nationale de prévention de la pollution dans l'Arctique, mentionnée plus haut.

Les routes maritimes de l'OMCI

Par ailleurs, depuis 1961, le Comité de la sécurité maritime de l'OMCI s'est penché sur la possibilité d'imposer aux navires, en haute mer, des dispositifs d'organisation et de séparation du trafic, particulièrement dans les zones les plus fréquentées. Appliqué d'abord au Pas-de-Calais, en 1965, ce système a été étendu, à la suite de l'accident du *Torrey-Canyon*, à une trentaine d'itinéraires maritimes, dont la longueur dépasse rarement une dizaine de milles marins. Des ronds-points ont été établis en quelques endroits, de même que des chenaux spéciaux pour les navires à fort tirant d'eau. Le 12 octobre 1971, l'Assemblée de l'OMCI recommandait à ses membres de rendre les routes ainsi établies obligatoires pour les navires battant leur pavillon. A date, très peu d'Etats ont donné suite à cette recommandation, la plupart, estimant que, si le principe en est excellent, son application doit faire l'objet d'études plus poussées, notamment en ce qui concerne le financement des routes imposées.

Toutefois, même si la plupart des Etats en viennent à le mettre en vigueur, ce système présentera, au niveau de la surveillance et du contrôle, les même difficultés que la Convention de 1954 pour la prévention de la pollution: en haute mer, seul l'Etat du pavillon a qualité pour imposer quelque peine en cas d'infraction. Or, il n'est même pas prévu, à l'heure actuelle, que l'Etat qui constate une infraction aux règles du trafic puisse en informer l'Etat dont relève le navire coupable. Il est vrai que la responsabilité de l'armateur ou du capitaine pourrait être engagée, en cas d'accident, si, aux termes des Règles sur les abordages, le capitaine n'a pas pris "toute précaution que commande l'expérience ordinaire du marin", en négligeant les routes recommandées, mais cette sanction relève

[109] Convention sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, 28 avr. 1969, arts I, III, V; Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 28 nov. 1969, art. III.

[110] Voir le témoignage du conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures dans Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, session 1969-1970, fasc. no 25, p. 43 (29 avril 1970).

de la réparation des dommages, non de la prévention. A ce sujet, P. Bonassies écrivait récemment:

> Il serait déraisonnable de faire intervenir ici quelque autorité internationale, qui pourrait sanctionner immédiatement la faute commise, par exemple en arraisonnant le navire en infraction. Pareillement, on ne conçoit pas que puisse intervenir en haute mer les Etats riverains, dont les intérêts seraient cependant les premiers atteints en cas de sinistre grave. Il faut donc reconnaître que longtemps encore l'Etat du pavillon sera seul en mesure de contraindre ses navires à respecter les routes imposées.[111]

Dans la mesure où la circulation en mer continuera de connaître le taux de croissance actuel, il nous semble, au contraire, que la question du contrôle ne tardera pas à devenir épineuse. Si l'on veut éviter que les Etats riverains n'imposent unilatéralement des sanctions à tout venant qui s'écarterait de la route à suivre, il paraîtra alors raisonnable de faire intervenir quelque autorité internationale. Cette solution s'imposera encore davantage si, comme il en est question à l'OMCI, on doit faire appel, dans certaines zones, au pilotage obligatoire ou au guidage électronique.

L'apport de la Conférence de Stockholm

La lutte commune des Etats contre la pollution des mers a été à l'ordre du jour de nombreux organismes internationaux depuis quelques années: FAO, OMM, OMS, OMCI, AIEA, UNESCO et Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la question;[112] elle a reçu une nouvelle impulsion à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en juin 1972. La pollution maritime y est considérée comme étant liée au problème global de la préservation de l'environnement, mais elle n'en fait pas moins l'objet de dispositions particulières, tant au niveau des principes qu'à l'égard des moyens d'action.

Le septième principe de la Déclaration de Stockholm affirme en effet que 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".[113] Cet énoncé de principe, qui est en même temps une définition, présente l'avantage de situer la pollution dans

---

[111] P. Bonassies, Les routes imposées par l'OMCI (1972), mémoire présenté au Congrès de la Société française pour le droit international (Montpellier), p. 16.

[112] Voir notamment Joint Group of Experts (GESAMP), Report of Third Session (Rome, 1971); Joint Working Party on Global Investigation of Pollution in the Marine Environment (GIPME), Report (Rome, 1971).

[113] Rapport de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement (A/CONF. 48/14), Déclaration sur l'environnement (16 juin 1972).

le cadre des diverses utilisations du milieu marin. Celle-ci résulte en effet de certaines utilisations, telles le transport ou l'extraction des hydrocarbures, à moins qu'elle ne constitue une utilisation par elle-même, comme dans le cas des déversements sur les fonds de déchets industriels, de déchets nucléaires ou d'armes biologiques dont un Etat désire se défaire.

Les conflits d'utilisations entraînent inévitablement, lorsqu'ils se multiplient au point de faire planer une menace réelle sur certaines d'entre elles, la nécessité de gérer le milieu où la ressource est en cause. Toutefois, cette idée, qui revient sans cesse dans la Déclaration sur l'environnement, va à l'encontre du droit traditionnel et de la liberté des mers. Là est sans doute la raison pour laquelle la Conférence a présenté la question des ressources comme un "objectif" auquel les gouvernements devraient souscrire:

> Une gestion appropriée est nécessaire et les mesures visant à prévenir la pollution des mers et à lutter contre cette pollution doivent être considérées comme un élément essentiel de cette gestion des océans et des mers et de leurs ressources naturelles.[114]

Il reste à savoir si cette gestion sera le fait des Etats côtiers ou s'il sera possible de mettre en oeuvre de nouveaux moyens internationaux permettant, "au delà de Stockholm" (pour reprendre le voeu du Secrétaire général de la Conférence), de gérer "pour le compte de l'humanité tout entière les ressources appartenant au domaine public mondial".

Depuis Stockholm, des progrès ont été réalisés dans le domaine des déversements de déchets dans la mer. Une nouvelle convention a été signée à Londres en novembre 1972, aux termes de laquelle l'immersion de certains résidus, tels le mercure, les déchets radioactifs d'activité élevée et les produits destinés à la guerre biologique, est totalement interdite, tandis que d'autres peuvent être immergés en des endroits choisis et à certaines conditions, sur obtention d'un permis spécial ou général délivré par l'Etat intéressé.[115] Celui-ci doit désigner une autorité chargée de remettre les permis et de conserver des registres des déversements en provenance de son territoire ou effectués par des navires battant son pavillon, (nature, quantité, endroit, et méthodes d'immersion).

Cet embryon de gestion du milieu marin, qui constitue un progrès considérable par rapport au laisser faire antérieur, est donc confié aux Etats. Il est cependant prévu dans la Convention, aux

[114] *Ibid.*, Recommandations pour l'action, par. 92.

[115] Intergovernmental Conference on the Convention of the Dumping of Wastes at Sea, Final Act, art. IV et annexes I à III. La Convention ne s'applique pas aux déversements de déchets résultant de l'exploration ou de l'exploitation des ressources minérales des grands fonds; elle ne s'applique pas non plus aux déversements dérivant des opérations "normales" des navires, aéronefs ou plateformes, à moins que ces opérations ne soient destinées à l'immersion des déchets.

articles VIII et XIV, que les Parties tenteront d'en venir à des accords régionaux et que, dans les trois mois suivants l'entrée en vigueur de la Convention, elles seront convoquées à nouveau pour désigner l'Organisation (probablement l'OMCI) qui assumera les fonctions de secrétariat. En outre, les Etats doivent coopérer en vue de définir la procédure relative à la dénonciation des navires ou aéronefs aperçus en train d'effectuer des déversements interdits par l'accord (article VII, par. 3).

Ajoutons que l'intérêt de la Convention de Londres dépasse largement son objet immédiat. En effet, l'article premier contient pour la première fois une obligation générale à la charge des Etats qui adhéront à la Convention, de favoriser le contrôle effectif de *toutes* les sources de la pollution maritime.[116] Toutefois, cet énoncé, inspiré de la Déclaration de Stockholm, demeure au plan des principes et n'est point suivi de l'ensemble de règles qui permettraient de le mettre en oeuvre concrètement. Même si l'on tient compte de toutes les conventions destinées à réduire les autres formes de pollutions, il manque encore l'accord multilatéral qui engloberait toutes les sources de la pollution maritime et les confronterait à l'ensemble des utilisations du milieu, dans une perspective de gestion commune. Peut-être cet accord résultera-t-il des travaux du Comité de l'ONU sur les utilisations pacifiques du fond des mers et des océans, vers lesquels nous nous tournons maintenant.

La Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans

Les progrès techniques décrits dans la première partie de notre exposé et la perspective d'une implantation des pays développés dans le fond des mers, à des fins d'exploitation économique ou de stratégie militaire, ne pouvaient manquer de soulever l'inquiétude des pays en voie de développement, ou même celle des Etats développés ne possédant pas encore les moyens techniques qui leur auraient permis de rivaliser avec les plus avancés. En 1966, le Conseil Economique et Social priait le Secrétaire général de l'ONU de procéder à une enquête sur l'état des connaissances dans le domaine des ressources de la mer, tandis que l'Assemblée générale lui demandait une enquête complète sur les activités liées aux sciences et techniques de la mer.

L'année suivante dans un discours prononcé devant la première Commission de l'Assemblée générale, le délégué de Malte, M. Arvid Pardo, après avoir souligné les possibilités ouvertes par le progrès

[116] Voir également l'art. XII, selon lequel les Parties s'engagent à favoriser l'application de mesures tendant à protéger le milieu marin contre une longue liste de sources de pollution. Voir T. Bacon, Ocean Dumping: the London Convention (1973), 1 Development Forum, no 2, p. 10.

technique, ainsi que les dangers que les utilisations nouvelles et la pollution faisaient courir au milieu marin, déclara que les règles juridiques issues des Conventions sur le droit de la mer, loin d'apporter une réponse à ces dangers, fournissaient par elles-mêmes "une base solide" à l'appropriation des fonds situés au delà du plateau continental et incitaient même les Etats à étendre leurs compétences à des fins nationales. Avant que les événements ne prennent un cours irréversible, ajouta-t-il, il était urgent de se demander si le lit de la mer, au delà de l'isobathe des 200 mètres, serait exploité à des fins nationales ou sous des auspices internationaux, dans l'intérêt de l'humanité. Selon lui, l'internationalisation constituait la meilleure réponse à cette question: le régime souhaité comporterait "une forme de juridiction et de contrôle internationaux" sur les grands fonds, lesquels seraient exercés par un organisme spécial, doté de "larges pouvoirs de réglementation, de surveillance et de contrôle de toutes les activités sur ou sous la surface, y compris l'exploitation commerciale".

Le projet maltais influença profondément les esprits, particulièrement chez les délégués des pays en voie de développement. L'Assemblée créa un Comité spécial chargé d'étudier les utilisations pacifiques du lit des mers et des océans, au delà des limites de la juridiction nationale, composé de 35 Etats. Ce Comité devint permanent dès l'année suivante (1968), alors que l'Assemblée adopta une série de quatre résolutions sur la question, dont on peut extraire les idées fondamentales suivantes: 1. l'exploitation du fond des mers doit se faire à des fins pacifiques et dans l'intérêt de l'humanité tout entière: 2. en ce qui concerne les diverses utilisations du milieu marin, "il est important de limiter les interférences entre les nombreaux moyens pouvant être employés pour récolter les richesses de l'océan"; enfin 3. il convient d'entreprendre une étude (confiée au Secrétaire général) sur la possibilité de créer un "mécanisme international approprié" en vue de mettre en oeuvre les idées qui précèdent.[117]

On n'a pas assez souligné à quel point ces résolutions constituaient un tournant dans l'évolution du droit de la mer. Non pas qu'elles aient créé à l'instant de nouvelles règles de droit, mais elles avaient indubitablement l'effet de remettre en cause le principe de la "liberté", lequel, dans le contexte des nouvelles utilisations du milieu marin, était devenu synonyme de laisser faire. On put d'ailleurs mesurer les conséquences de ce remue-ménage l'année suivante, à la 24e session de l'Assemblée générale, quand fut évoquée dans une résolution la possibilité de convoquer une nouvelle Conférence sur le droit de la mer, en vue de revoir tous les régimes

[117] Résolutions 2340 (XXII) du 18 déc. 1967, 2467 A, B, C et D (XXIII) du 21 déc. 1968.

existants, et qu'une autre résolution enjoignit aux Etats et aux personnes de s'abstenir de toute activité d'exploitation sur le fond des mers, au delà des limites nationales, en attendant la mise en place d'un régime international, "aucune revendication" sur une partie quelconque de la zone n'étant admise.[118]

Le document le plus important de l'évolution récente du droit de la mer (et celui dont on peut attendre les suites les plus marquantes dans l'avenir) est sans contredit la Déclaration de principes régissant le fond des mers et des océans, fruit des travaux du Comité permanent, adoptée le 17 décembre 1970. Cette déclaration développe les principes généraux proclamés en 1968, sans toutefois répondre à toutes les questions soulevées par les changements profonds qui découlent de l'idée de "patrimoine commun de l'humanité". On peut en résumer les quinze alinéas sous forme de quatre principes fondamentaux.[119]

1. Le développement des ressources de la zone internationale se fera dans l'intérêt de l'humanité tout entière, c'est-à-dire par un partage équitable entre les Etats des avantages qui seront retirés de la zone, compte tenu particulièrement des intérêts et des besoins des pays en voie de développement et sans oublier les pays sans littoral. La zone ne peut donc faire l'objet d'une occupation ou appropriation quelconque par les Etats ou les personnes. Cette notion de "partage équitable" demande à être élucidée. Au cours des séances du Comité permanent tenues en 1972, on a fait observer qu'elle ne portait pas seulement sur les avantages financiers (partage des revenus tirés des permis d'exploration et des droits d'exploitation), mais comportait également l'accès effectif aux matières premières et à l'information scientifique, voire la *participation directe* à l'exploitation.[120]

Par ailleurs, de nombreux pays en voie de développement ou dont l'économie repose sur l'extraction des matières premières craignent que l'exploitation des ressources minérales des grands fonds n'entraînent le bouleversement des échanges existants, la chute des prix et la paupérisation du tiers monde. Dans cette perspective, le partage équitable signifierait avant tout le contrôle de

[118] Résolutions 2574 A et D (XXIV) du 15 déc. 1969. La seconde résolution, quelquefois appelée "moratoire", a été adoptée par 62 voix en faveur, 28 contre avec 28 abstentions. Elle a fait l'objet de vifs débats entre pays développés et pays en voie de développement. Pour les plus récents, voir Rapport du Comité des utilisations pacifiques du fond des mers etc (A/8721), Documents officiels de la 27e session (1972), Suppl. no 21, pp. 10, 77.

[119] Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale: résolution 2741 (XXV).

[120] Rapport du Comité des utilisations pacifiques du fonds des mers et des océans etc. (A/8721), Documents officiels de la 27e Session de l'Assemblée gén., suppl. no 21, p. 30.

la production ou quelque dispositif de stabilisation des prix. D'autres Etats estiment, au contraire, que l'expansion de la demande réglera ces problèmes et que toute tentative de contrôler la production ou les prix pourrait compromettre le développement de la zone internationale.[121]

2. La zone internationale devra être utilisée à des fins exclusivement pacifiques et des accords seront conclus par les Etats en vue de l'exclusion de la course aux armements. Cela signifie notamment que la recherche scientifique sera consacrée à des fins pacifiques et fera l'objet d'une coopération internationale, tendant au renforcement de la capacité scientifique des pays en voie de développement. Un premier pas dans cette voie a été franchi par la conclusion du Traité sur le désarmement nucléaire au fond des mers, négocié entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique, aux termes duquel les Parties "s'engagent à n'installer ou placer sur le fond des mers et des océans ou dans leur sous-sol au delà de la zone contiguë maximum prévue par la Convention de [1958], aucun engin muni d'armes nucléaires ou d'autres types d'armes de destruction massive, non plus qu'aucune . . . installation conçue pour le stockage, les essais ou l'utilisation de telles armes". L'Assemblée générale a accueilli cet important accord avec satisfaction et a exprimé l'espoir qu'il recueille le plus grand nombre d'adhésions possible,[122] mais l'objectif du développement des grands fonds à des fins exclusivement pacifiques n'est pas atteint pour autant, puisque l'utilisation stratégique n'en peut guère être dissociée de celle des eaux surjacentes.

3. La protection du milieu marin et de ses ressources contre la pollution et contre "l'ingérence dans l'équilibre écologique" pouvant résulter des activités entreprises sur le lit ou dans le sous-sol des mers font l'objet de dispositions très générales: les Etats devront prendre des mesures "en vue de l'adoption et de l'application de régles" destinées à prévenir tout dommage. La responsabilité de l'Etat sera engagée en cas de dommage, mais il n'est pas précisé s'il s'agit d'une responsabilité fondée sur la faute ou d'une responsabilité objective.

4. Les principes qui précèdent devront, selon la Déclaration, servir de fondement à un régime international, lequel sera établi par un traité à caractère universel, mis en oeuvre grâce à un "mécanisme approprié". Le but de ce régime (et donc du mécanisme) sera *"la mise en valeur méthodique et la gestion rationnelle des*

[121] *Ibid.*, p. 32. Voir également les rapports du Secrétaire général de l'ONU sur les répercussions possibles sur les marchés mondiaux de l'exploitation des richesses minérales des fonds marins, A/AC 135/14 et A/AC 138/36, selon lesquels la demande croissante des matières premières semble pouvoir absorber la production accrue.

[122] Résolution 2660 (XXV).

ressources de la zone." Nous retrouvons là un objectif énoncé, également en termes très généraux, dans la partie de la Déclaration de Stockholm consacrée à la pollution des mers.

Le "mécanisme international approprié"

Si ces principes ont reçu l'approbation unanime des membres de l'Assemblée générale, leur portée réelle reste à déterminer. En effet, outre le fait que la frontière entre le plateau continental et la zone internationale n'a pas encore été déterminée, les fonctions et les pouvoirs du "mécanisme approprié" font depuis 1970 l'objet de vifs débats au sein du Comité permanent, qui compte maintenant plus de quatre-vingt-dix membres. Les "maximalistes" confieraient à cet organisme toutes les activités d'exploration et d'exploitation des fonds marins, mais ils autoriseraient également, comme dans le projet tanzanien, les Parties contractantes ou des personnes agissant sous leur patronage, à se livrer à ces activités au nom de l'autorité internationale, ainsi que sous sa surveillance et son contrôle.[123] De même, le projet soumis par certains Etats d'Amérique Latine et des Caraïbes créerait une *Entreprise* habilitée à exercer "toutes les activités techniques, industrielles et commerciales" par elle-même ou conjointement avec des personnes morales patronnées par les Etats.[124] On pourrait résumer cette thèse, qui connaît de nombreuses autres variantes, en reprenant l'expression utilisée par certains Etats au cours des débats les plus récents: le mécanisme exercerait *la souveraineté* sur les fonds marins *au nom de la collectivité internationale.*

A l'autre extrême, d'aucuns estiment que l'organisme devrait se borner à favoriser l'échange de renseignements et la poursuite d'études scientifiques ou techniques. Ce sont là des fonctions que remplit déjà, en partie du moins, la Commission Océanographique Internationale. Aussi la plupart des pays sont-ils disposés à conférer au mécanisme des tâches plus importantes. Celles-ci ont été étudiées par le Secrétaire général de l'ONU, à la requête du Comité permanent, et ont donné lieu à deux importants rapports dans lesquels sont décrits divers mécanismes dont les fonctions et pouvoirs se situent entre les deux thèses mentionnées plus haut.[125] Retenons le mécanisme possédant des pouvoirs dits "intermédiaires" et le mécanisme chargé de l'enregistrement des activités ou de l'attribution des permis.

Dans l'hypothèse d'un organisme doté de pouvoirs intermédiaires, celui-ci n'exercerait point lui-même, en principe, de pouvoirs *directs*, mais offrirait aux Etats le moyen d'examiner en-

[123] Projets de statuts d'une autorité internationale des fonds marins, présenté par la Tanzanie, A/8421, Annexe I, p. 57, art. 13.
[124] *Ibid.*, p. 98, arts 3, 15, 33.
[125] A/7622, annexe II; A/8021, annexe III.

semble les problèmes, d'adopter certaines solutions d'un commun accord et de recevoir de l'aide sur certains points techniques.[126] Les Etats seraient libres de prospecter et d'exploiter les fonds marins, à condition de respecter les obligations prévues dans le traité et l'obligation générale de coopérer à la mise en valeur des ressources. En cas de différend, le mécanisme offrirait un terrain de rencontre. Il pourrait également préparer des résolutions à caractère général sur les principes à observer, sur la protection des intérêts des autres utilisateurs du milieu, ou préparer des accords créant des obligations plus précises, voire encore élaborer des normes et des règlements. Peut-être même pourrait-il servir à la négociation et à l'adoption de quotas et de dispositions concernant l'attribution de périmètres d'exploitation. Le Secrétaire général estime que, dans cette perspective, il conviendrait que l'Assemblée créé un nouvel organe subsidiaire de l'ONU ou qu'une institution spécialisée soit établie par accord multilatéral.

Dans la seconde hypothèse, il convient de distinguer la fonction d'enregistrement de la fonction de délivrance des permis. Si le mécanisme se limite à l'enregistrement des activités entreprises par les Etats, ceux-ci conservent leur liberté quant au choix des emplacements à explorer ou exploiter, mais l'enregistrement a pour effet d'assurer la reconnaissance et la protection des activités de la part des autres Parties au traité. Il faut, de toute évidence, que l'enregistrement soit obligatoire et que le Traité soit l'objet d'une participation très générale. Un tel mécanisme aurait l'avantage de soustraire les grands fonds au régime du laisser faire intégral, mais on peut se demander s'il n'entraînerait pas une course vers le large de la part des Etats les plus développés, au détriment des intérêts de l'ensemble des Etats.

Le système d'attribution des permis suppose l'existence d'un organisme plus structuré et possédant une certaine compétence réglementaire. Nul ne pourrait en effet explorer ou exploiter une partie quelconque de la zone internationale sans être titulaire d'une autorisation délivrée par l'organisme. Le traité déterminerait les grands principes applicables par celui-ci, mais les conditions précises dans lesquelles les différentes activités pourraient être exercées relèveraient nécessairement de la fonction réglementaire. Selon le rapport du Secrétaire général, pourraient être du ressort de l'organisme, non seulement la réglementation, mais le contrôle, la direction, l'administration et la coordination de toutes les activités. Il serait donc possible d'influencer le volume de la production en vue d'assurer la stabilité des prix et de régulariser le marché des matières premières. Dans cette hypothèse, il faudrait envisager la création d'une nouvelle institution spécialisée.

[126] A/8021, annexe III, par. 47.

De nombreux projets soumis au Comité permanent par les Etats tendent à renforcer les fonctions économiques et commerciales esquissées par le Secrétaire général. C'est ainsi que le projet tanzanien, déjà mentionné, prévoit la création d'une Autorité internationale comportant des organes subsidiaires appelés Office de répartition et Bureau de stabilisation. Le premier serait habilité à distribuer les recettes provenant des permis ou redevances, voire même de la vente des matières premières, tandis que le second fixerait les cours, tant des matières premières en provenance des grands fonds que de celles provenant des terres émergées. Le projet latino-américain, pour sa part, conférerait à l'Autorité internationale le pouvoir de réduire ou de suspendre la production et d'en déterminer le prix, pour le cas où l'exploitation des fonds marins entraînerait des répercussions défavorables pour les pays en voie de développement. Moins précis est le document de travail canadien, qui propose, en principe de "réglementer la production, la commercialisation et la distribution des matières premières tirées du fond des mers", en vue de réduire au minimum les fluctuations de prix des matières premières.

Ainsi, de tous ces projets, comme des rapports du Secrétaire général de l'ONU, se dégage l'idée d'une gestion commune plus ou moins développée, des ressources du fond des mers. Qu'il s'agisse de la conservation des ressources biologiques de la haute mer, de la lutte contre la pollution ou de l'exploitation du lit et du sous-sol des océans, on ne saurait en effet concevoir la création d'un véritable "patrimoine commun de l'humanité" sans avoir recours à un système de gestion. La plupart des travaux récents effectués au sein des organismes internationaux tendent vers cette idée porteuse d'avenir, qu'il convient d'étudier plus attentivement au terme de cet exposé.

* * *

Dans la première partie de notre exposé, nous avons montré comment l'augmentation de la population mondiale et la croissance économique ont amené les Etats les plus développés à se tourner vers les océans et à se doter de techniques de plus en plus perfectionnées, soit en vue d'une intensification rapide de l'exploitation des ressources vivantes, soit en vue d'étendre l'espace sous-marin accessible à l'exploration, puis à l'exploitation des richesses minérales.

Or, depuis un quart de siècle, les techniques relatives à la cueillette des ressources halieutiques ont progressé à un rythme très supérieur à celui des techniques de renouvellement des stocks ou de "mise en culture" de l'océan. Les spécialistes des pêcheries ont dû se pencher sur la question de la productivité globale des mers et, en dépit du caractère approximatif des évaluations proposées,

il en ressort que l'idée des richesses inépuisables est fausse et que, faute d'un aménagement rationnel, les vingt prochaines années verront surgir le risque de la destruction des ressources mondiales. Certaines régions sont déjà surexploitées et certains stocks, déjà en voie d'épuisement.

Les dangers sont d'un autre ordre dans l'exploitation des richesses minérales. La progression des sous-marins de recherches vers les grands fonds s'accélère sans cesse et les techniques d'adaptation de l'homme aux profondeurs s'améliorent constamment, de sorte que les vastes plaines abyssales n'auront bientôt plus de secret. Ce n'est donc pas l'épuisement des ressources qu'il faut craindre (sauf peut-être dans certains cas), mais leur exploitation désordonnée, leur pillage ou gaspillage, ainsi que les répercussions que ces nouvelles sources de matières premières ne manqueront pas d'avoir sur la production terrestre, notamment dans les pays dont l'économie dépend étroitement de ces marchés. En outre, l'exploitation des minéraux, pour peu qu'elle se développe selon les habitudes du laisser faire, risque de causer des dommages considérables au milieu marin et, à tout le moins, de constituer une entrave pour les autres utilisations.

Si, comme le veut le Comité permanent des utilisations pacifiques du fond des mers, "il y a des raisons d'espérer que les minéraux du fond deviendront exploitables à une grande échelle entre 1975 et 1980"[127] et si l'on doit, d'autre part, selon la résolution 2848 (XXVI) de l'Assemblée générale, "encourager l'augmentation de la production halieutique", il devient impératif, selon les termes utilisés par l'Assemblée dans une autre résolution, "de limiter les interférences entre les nombreux moyens pouvant être employés pour récolter les richesses des océans."[128]

Dans la seconde partie, nous avons tenté, dans un premier temps, d'expliquer le mécanisme de défense des Etats devant les dangers venus du large et, dans un second temps, de décrire le processus complexe par lequel s'élabore lentement l'organisation juridique et institutionnelle du milieu marin.

Ce sont l'absence des règles efficaces et l'état d'inorganisation de la société internationale qui motivent le plus souvent les appropriations nationales des espaces maritimes et la revendication de "droit de souveraineté" sur les ressources de la zone "économique" ou "patrimoniale". Aux Etats-Unis, qui en 1945, estimèrent "juste et raisonnable" de proclamer leur compétence sur le prolongement sous-marin de leur territoire, les autres Etats ont répondu depuis lors en emboitant le pas. Comme l'a écrit le Professeur J. P. Quéneudec, "si la nature, la justice et la raison permettaient aux Etats-

[127] Rapport, *op. cit.*, note 118, p. 33.
[128] Résolution 2467 B (XXIII) du 21 déc. 1968, par. 3.

Unis d'agir unilatéralement en tant qu'Etat riverain, il ne faut pas s'étonner de voir les autres riverains invoquer les mêmes raisons supérieures pour affirmer des droits identiques".[129]

A vrai dire, les compétences revendiquées par les Etats d'Amérique latine, qui le sont aujourd'hui par d'autres Etats du tiers monde, ne sont pas exactement identiques aux droits proclamés par les Etats-Unis, mais elles s'inspirent d'un souci analogue d'agir en quelque sorte *au nom de la communauté internationale*, en vue de protéger les espaces adjacents aux côtes. Chaque Etat se prétend investi de la responsabilité (la Déclaration de Saint-Domingue parle d'un "devoir") de conserver les ressources. La Déclaration de Montevideo (1970) affirme que les Etats riverains ayant proclamé leurs droits exclusifs jusqu'à une distance de 200 milles "agissent en définitive pour le bien de l'humanité". Cette justification n'est pas sans évoquer la notion de "dédoublement fonctionnel", par laquelle G. Scelle reconnaissait aux gouvernements nationaux une double compétence, l'une s'exerçant dans le domaine propre de l'Etat et l'autre dans le domaine international lorsque les agents étatiques, en l'absence d'institutions internationales, sont appelés à exercer des "fonctions internationales" et à formuler des principes régissant la communauté globale. Cette prétention et cette initiative, écrivait Scelle, "peuvent être juridiquement légitimes si la règle formulée correspond à l'intérêt social".[130]

Il est intéressant de noter que les Etats riverains font également appel à une autre forme de fonctionnalisme pour mieux étayer leurs revendications sur les zones de haute mer adjacentes à leur littoral. Lorsqu'il fit adopter par le Parlement canadien la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, par laquelle était créée une zone d'une largeur de 100 milles, sujette à la compétence de l'Etat riverain pour les fins de la prévention de la pollution, le gouvernement eut soin de plaider que la situation particulière de ces eaux exigeait "des mesures promptes et efficaces" et que, compte tenu du "rythme actuel de progression de la réglementation internationale", il n'avait d'autre choix que de procéder unilatéralement. Les mesures législatives envisagées constituaient, à son avis, "l'extension légitime d'une forme de juridiction limitée destinée à parer à des dangers particuliers"; elles étaient donc "constructives et fonctionnelles".[131] La même idée se retrouve dans les déclarations latino-américaines ainsi que dans le récent rapport

[129] La remise en cause du droit de la mer (1972), Congrès de la S.F.D.I. (mémoire polycopié), p. 32.

[130] G. Scelle, Précis de droit des gens, t. Ier (1932), pp. 43-54; t. II (1934), pp. 10, 324.

[131] Ministère des Affaires extérieures, Déclarations et discours, no 70/3, p. 2; Résumé de la note du Canada aux Etats-Unis, 16 avril 1970, dans Débats de la Chambre des Communes, session 1969-1970, t. 114, p. 6027; *ibid*, p. 5951.

du Comité juridique consultatif afro-asiatique, dans lequel on peut lire le passage suivant:

> Certaines délégations ont insisté pour que la question de la création des limites juridictionnelles soit abordée dans une optique fonctionnelle. C'est ainsi qu'il a été proposé de créer des limites différentes à des fins différentes.

Cependant, les mêmes délégations en sont venues à la conclusion que le but à atteindre était de fixer une limite uniforme pour tous les types des compétences et ont proposé une étendue de 200 milles comme étant la plus équitable.[132]

Ces raisonnements "fonctionnels" ne sont pas exempts du risque de subjectivité. Certes, ils ont permis d'insérer entre la mer territoriale, soumise par définition au faisceau complet des compétences de l'Etat, et la haute mer, qui échappe à toute compétence territoriale, des zones de compétences spécialisées. Ces zones relèvent d'une technique juridique plus raffinée que la règle classique, qui opposait territorialité intégrale et liberté absolue; en ce sens, elles constituent un apport important au droit de la mer. Cependant, une règle ou un régime ne sauraient être considérés comme *fonctionnels* dans l'abstrait, sans se référer aux objectifs visés. S'il s'agit simplement d'appropriation exclusive des ressources au profit des Etats riverains, on ne voit guère pourquoi ceux-ci ne pousseraient point leurs revendications au delà de 200 milles, tandis que s'il s'agit vraiment d'une entreprise commune de conservation des ressources, on est amené à s'interroger sur le caractère raisonnable, équitable ou fonctionnel de la limite de 200 milles. En d'autres termes, le fonctionnalisme des zones de compétences spécialisées ne peut être défini que par rapport aux objectifs et *aux autres moyens dont on dispose pour les réaliser.*

Dans l'état actuel du droit international, où la liberté des mers et la loi du pavillon se révèlent généralement impropres à enrayer la surexploitation des pêcheries, la pollution et l'exploitation désordonnée des grands fonds, l'extension de la territorialité répond à des besoins réels et urgents; toutefois, le mouvement de coopération internationale qui s'est amorcé depuis quelques années tend à organiser une riposte commune à ces menaces. De l'efficacité des solutions en voie d'élaboration au Comité permanent des utilisations pacifiques du fond des mers, à la nouvelle organisation pour la protection de l'environnement ainsi qu'au sein des commissions de pêche et des institutions spécialisés, dépendra dans une large mesure la régression ou la progression des appropriations nationales. Témoin ce passage tiré du rapport du Comité juridique afro-asiatique:

---

[132] Douzième session du Comité, Colombo, 1971, dans A/AC. 138/34, pp. 7, 10.

> Certaines délégations ont demandé instamment que la question des limites de la juridiction nationale sur le plateau continental ne soit abordée qu'après l'examen du régime international du fond des mers . . . . De l'avis de ces délégations, il existait un lien très important entre le caractère de ce régime (notamment le mécanisme international) et la question des limites: si l'accord pouvait se faire sur la création d'un organisme doté de moyens puissants qui pourrait raisonnablement garantir l'octroi d'avantages réels aux pays en voie de développement grâce à un système tenant objectivement compte des besoins de ces pays, il serait possible d'appuyer une définition de la juridiction nationale dont les limites seraient relativement étroites. Par contre, si le mécanisme envisagé ne devait pas être investi de pouvoirs étendus ou devait pour une raison ou pour une autre se révéler incapable de fonctionner d'une manière acceptable, il serait peut-être alors nécessaire d'envisager la reconnaissance de limites beaucoup plus grandes de la juridiction nationale afin d'assurer aux Etats riverains eux-mêmes les plus grandes possibilités d'exploitation.[133]

L'avenir du droit de la mer tient donc essentiellement aux fonctions et pouvoirs que les Etats accepteront de conférer aux divers organismes chargés de la conservation et de l'administration des ressources de la mer. Or, nous l'avons constaté à diverses reprises dans les pages qui précèdent, tant à l'égard de la protection contre la pollution et de la création de routes obligatoires pour les navires qu'en ce qui concerne l'exploitation des mers et des océans, il n'existe point de solution véritable aux problèmes qui assaillent le milieu marin si ce n'est la gestion rationnelle des ressources par des organismes spécialisés agissant au nom de la collectivité internationale. Encore faut-il préciser cette notion de gestion.

Dans le domaine des pêcheries, l'objectif qui émerge le plus souvent n'est plus celui de la simple conservation, ni même du rendement maximum, mais celui du rendement optimum. Dès lors, la réglementation fondée sur la simple coopération entre les Etats ne suffit plus. La gestion doit comporter la possibilité de limiter l'effort de pêche et de répartir les droits d'exploitation ou les prises selon des critères scientifiques, économiques et sociaux internationalement reconnus. Or, aucune autorité ne saurait obtenir de tels résultats si elle ne possède également les pouvoirs de contrôler l'accès aux pêcheries, de surveiller l'application des contingents fixés, d'imposer des sanctions et de régler des différends. Si un tel dessein peut sembler ambitieux par rapport au droit existant, il paraîtra sans doute modeste lorsque débuteront tout de bon les "réveils catastrophiques" prévus par le Commandant Cousteau.

En matière de pollution, l'objectif proposé par la Convention de Londres sur les déversements en mer est le contrôle effectif de toutes les sources de la pollution maritime. La gestion, confiée aux Etats par cette Convention, qui prévoit également d'éventuels accords régionaux, devra tôt ou tard, sous peine d'inefficacité, être

[133] *Ibid.*, pp. 8, 9.

mise en oeuvre, en partie du moins, par des organismes de caractère plus universel. Elle comprend la réglementation des pratiques ou techniques dangereuses, le pouvoir de les interdire ou de subordonner à la délivrance d'un permis l'évacuation de substances toxiques dans le milieu marin. Accessoirement, la gestion ne saurait atteindre son but sans les pouvoirs de surveillance, de contrôle et de sanction déjà mentionnés.

Le débat qui se déroule depuis 1970 au Comité permanent des utilisations du fond des mers et des océans, porte dans une large mesure sur l'étendue des pouvoirs de gestion qu'il convient d'attribuer au "mécanisme international à établir". A nos yeux, il ne saurait exister de gestion authentique dans ce domaine sans pouvoir de réglementer les activités des Etats, d'attribuer des permis et de régler les différends (chacune de ces fonctions pouvant être dévolue à un organe subsidiaire spécialisé); c'est dire que tout organisme dont la compétence serait limitée à l'enregistrement des activités nous paraît condamné à sombrer dans l'impuissance. L'attribution des permis devrait reposer sur un système de répartition équitable entre les Etats.

En outre, à côté de ces pouvoirs liés à l'exploitation proprement dite, la gestion comporte, si elle doit donner satisfaction aux Etats en voie de développement, des aspects économiques et commerciaux, comme la répartition des revenus, la stabilisation des prix et même dans certains cas, la répartition des matières premières. Il ne saurait en être autrement si le régime international doit assurer, comme le veut la Déclaration de principes de 1970, "le partage équitable par les Etats des avantages qui seront retirés [de la zone], compte tenu particulièrement des intérêts et des besoins des pays en voie de développement." Quant aux pouvoirs additionnels que certains Etats voudraient attribuer à l'organisme international, tels que la commercialisation des matières premières, la suspension de la production en cas de conséquences défavorables pour les pays exportateurs ou l'exploitation directe, ils ne paraissent point essentiels au départ, mais on ne saurait les écarter pour l'avenir.

On aura noté que la plupart des systèmes de gestion proposés font une place importante au cadre régional. Dans le domaine des pêcheries, c'est avant tout à ce niveau que le droit a été élaboré jusqu'ici, quoique la FAO, qui est à l'origine de plusieurs conseils ou commissions des pêches, ait contribué à l'uniformisation de leurs fonctions et pouvoirs. De même, la lutte contre la pollution s'organise, à l'heure actuelle non seulement sur le plan international, mais également grâce à un ensemble d'arrangements régionaux, notamment en ce qui concerne les mers dites fermées ou semi-closes.[134] Il

[134] Voir O. Schacter et D. Server, La pollution des mers et ses remèdes (1971), Etudes de l'UNITAR, no 4F, p. 55.

n'est guère que le régime des grands fonds qui s'accommode moins bien des solutions régionales, en raison du caractère essentiellement universel que le Comité permanent a voulu lui donner dès le départ. Toutefois, il n'est pas impossible que l'on doive se résigner à une certaine diversité si l'on veut harmoniser des situations géographiques ou économiques aussi différentes que celles que présentent les archipels, les eaux gelées, les "Baltiques", les pays industrialisés et les pays en voie de développement. Le cadre régional permettrait de réconcilier ces intérêts, non seulement en vue de revendications communes, mais surtout en tant que lieu de participation et de réglementation; on a même proposé un "régionalisme catégoriel" fondé sur le niveau de développement et non plus sur des critères géographiques.[135]

Il est donc probable que les prochaines années verront se développer le cadre régional. Non seulement les multiples problèmes de la mer sont-ils trop complexes pour être réglés entièrement par un régime uniforme, mais il n'est même pas nécessaire que toute la *gestion* soit centralisée dans un organisme unique. Les fonctions et pouvoirs décrits ci-dessus peuvent fort bien être exercés, pour une part, par des organes régionaux. Cette solution s'impose même comme étant la plus apte à résoudre les problèmes de surveillance et de contrôle.

Toutefois, cette structure institutionnelle diversifiée exige un minimum de cohérence dans les normes générales et d'unité dans la gestion. Compte tenu du caractère global du milieu marin et de l'interaction dont nous avons fait état entre les diverses utilisations (pollution et pêcheries), les problèmes ne peuvent être réglés s'ils sont pris isolément. Si l'on veut harmoniser les intérêts régionaux, d'une part, et les diverses utilisations, d'autre part, il faudra nécessairement, d'ici quelques années, adopter "l'approche globale" recommandée par le gouvernement maltais dans son récent projet de traité sur l'espace marin.[136] Selon cette façon d'aborder les problèmes, l'espace maritime constitue "un système écologique homogène" dont les utilisations sont de plus en plus étroitement liées, d'où la création d'un ordre juridique nouveau englobant tous les aspects du milieu marin et reposant sur un instrument unique.

Sans doute ce projet anticipe-t-il sur l'avenir, mais si, d'une part, persiste la menace du pillage ou de la dégradation du milieu et si, d'autre part, les Etats sont véritablement soucieux d'organiser rationnellement la conservation et l'utilisation optimale des ressources, le fonctionnalisme dont ils se réclament volontiers dictera

[135] R.-J. Dupuy et A. Piquemal, Les appropriations nationales des espaces maritimes (1972), Colloque de la S.F.D.I., mémoire polycopié, p. 30.
[136] A/AC. 138/53, publié dans le rapport du Comité permanent, A/8421, p. 109.

des solutions de plus en plus universelles de gestion et de planification.

Entre-temps, l'oeuvre des prochaines années et tout particulièrement de la troisième Conférence sur le droit de la mer, consistera avant tout, à notre avis, à préciser les objectifs tels que la création du patrimoine commun de l'humanité et le partage équitable des ressources, ainsi qu'à établir les fondements de la gestion commune. Si l'on veut que les appropriations nationales cessent de se présenter comme étant la seule solution fonctionnelle et restreindre les risques de subjectivité inhérents au "dédoublement fonctionnel" des Etats, il devient urgent d'imprimer au développement du droit de la mer un rythme plus soutenu.

Au cours des dernières années, nous avons été témoins d'une remise en cause des fondements même du droit traditionnel, tandis que les solutions de rechange sont demeurées au niveau des recommandations de principe. Le processus de revision doit maintenant s'engager dans l'étape où les Etats vont concrétiser les objectifs et les moyens, sous peine d'enlisement; l'avenir du droit de la mer tient, à l'heure actuelle, à la rapidité avec laquelle ils pourront s'entendre pour définir un équilibre nouveau entre le "patrimoine maritime national" et le "patrimoine commun de l'humanité".

On nous fera observer avec raison que c'est là un très ancien débat, mais il nous paraît que les termes en ont été profondément modifiés par l'accélération du progrès technique et du développement économique. Depuis Grotius et Selden, il s'agissait d'une querelle entre tenants de la liberté et partisans de l'appropriation nationale, tandis qu'aujourd'hui, c'est la liberté elle-même qui est remise en cause. Il ne s'agit de rien de moins que de la définition d'une discipline collective, condition d'une "liberté" dont toutes les nations auraient enfin leur juste part.