

DROIT DE COEXISTENCE
ET DROIT DE COOPERATION.
QUELQUES OBSERVATIONS SUR LA STRUCTURE
CHANGEANTE DU DROIT INTERNATIONAL *

par

Wolfgang FRIEDMANN

Professeur à l'Université de Columbia (U.S.A.)

L'URGENTE NECESSITE D'UNE COOPERATION INTERNATIONALE

La période que traverse en ce moment l'humanité se distingue de toutes celles qui l'ont précédée. Les hommes ont acquis sur la nature une maîtrise croissante et ils possèdent une capacité d'influer sur les conditions de vie, sans précédent dans l'histoire des civilisations, puisqu'il leur est possible de modifier des équilibres naturels que l'on avait crus permanents. En même temps l'humanité est exposée à des périls immenses; nous en mentionnerons quelques-uns.

Le développement des armes nucléaires peut engendrer la destruction de la planète. Les deux super-puissances ont acquis la capacité de s'infliger mutuellement des pertes épouvantables, de paralyser toute vie organisée, d'exterminer une grande partie de la population et de détruire les conditions minimales d'existence. Nous savons aussi que la connaissance scientifique et technologique, en matière d'armements, se développe sans cesse et que l'on met au point des procédés de fabrication moins coûteux de l'arme atomique, ce qui permettra à un plus grand nombre d'Etats de l'acquérir. Un combat efficace contre ce danger postule l'adoption de mesures positives de coopération, l'équilibre de la terreur ne constitue plus une sauvegarde suffisante et les efforts tendant à la conclusion d'un traité multilatéral de non-prolifération mettent en lumière la nécessité d'une coopération.

* Cet article a été rédigé à partir de deux conférences données à la Faculté de Droit et au Centre de Droit international de l'Université de Bruxelles par le professeur W. Friedmann les 20 et 21 février 1969. L'auteur remercie M. Michel Vincineau, chargé de recherches au Centre de Droit international, qui a assuré la transcription et la mise en forme de ces exposés.

Un autre danger extrêmement grave réside dans l'utilisation des ressources naturelles qui revêt deux aspects :

D'une part, l'explosion démographique, dans un espace limité, prend des proportions catastrophiques; en effet, la population augmente en progression géométrique et, sauf catastrophe, en l'an 2.000, elle aura doublé par rapport à aujourd'hui. Le pape Pie XII a bien proposé de « coloniser » les planètes pour trouver des ressources nouvelles mais cela semble irréalisable avant longtemps.

D'autre part, les Etats se livrent à une concurrence illimitée et ruineuse dans l'exploitation des ressources, l'exemple du plateau continental est à cet égard très significatif de même que celui de la pollution des mers.

Dans ces domaines s'est accusée l'urgence du choix qui s'offre à l'humanité. Ou bien les nations jalouses de leur souveraineté vont accroître leur concurrence intensive afin de s'approprier la haute mer et dans cette lutte les puissances disposant d'une technique avancée jouiront d'avantages considérables; ou bien une coopération internationale s'appuyant sur une organisation internationale fera pièce à cette concurrence et débouchera sur un régime général à implications juridiques, politiques et économiques. A cet égard, il est intéressant d'analyser les conséquences des progrès technologiques récents et de les mettre en regard de la définition du plateau continental contenue dans la Convention de 1958; le problème de la pollution des mers est tout aussi significatif.

Jusqu'à la proclamation Truman de 1945, les géographes et les géologues connaissaient le plateau continental, mais les juristes à quelques exceptions près — comme Sir Cecil Hurst — l'ignoraient et il ne faisait pas figure d'institution juridique internationale. Par la proclamation Truman, les États-Unis annoncèrent leur décision d'étendre leur souveraineté nationale sur l'exploitation des ressources du plateau continental, celui-ci étant défini comme la zone s'étendant jusqu'à une profondeur de 200 mètres.

Depuis lors, ce concept s'est répandu avec une rapidité foudroyante à tel point qu'il dut faire l'objet de la Convention de Genève du 29 avril 1958 ratifiée par 36 Etats. Le nombre de ratifications n'est pas à la mesure de l'acceptation du concept nouveau; en effet on peut considérer que tous les Etats réclament aujourd'hui des droits exclusifs sur le plateau continental.

Seuls font exception ceux qui, en raison de la configuration de leurs côtes, en sont dépourvus; mais certains d'entre eux prennent leur revanche sur la nature, ainsi le Pérou va jusqu'à réclamer une souveraineté absolue sur les espaces maritimes jusqu'à une distance de 200 milles. Pourquoi l'évolution a-t-elle été si rapide ? Cette Convention de 1958, si largement acceptée, ne marque-t-elle pas un triomphe du droit international ? Certes pas. En effet, les Etats ne réussissent bien souvent à s'entendre rapidement que lorsqu'il s'agit d'une extension de leurs droits exclusifs aux dépens de la communauté internationale. Et c'est bien de cela qu'il s'agit ici puisque la notion de plateau continental

sape le principe de liberté de la haute mer. Même si la Convention s'oppose à ce que le droit du plateau continental gêne de façon injustifiable la navigation, la pêche, la conservation des ressources biologiques et les recherches océanographiques fondamentales effectuées avec l'intention d'en publier les résultats, il n'en reste pas moins qu'elle consacre un certain contrôle exclusif de l'Etat sur la mer qui le borde. En outre, la multiplication des installations établies en mer par ces Etats n'ira pas sans limiter la pêche et la navigation. Ceci est d'autant plus vrai que la Convention n'a pas retenu comme limite absolue la profondeur de 200 mètres proposée par la Commission du droit international¹, ce qui aurait limité à 7,5 % la partie des océans affectée par le nouveau régime. En effet, elle a étendu la limite jusqu'au point où la profondeur des eaux surjacentes permettrait d'exploiter les ressources naturelles du sol marin. Or les développements technologiques récents permettent l'établissement d'installations et de laboratoires à des profondeurs proches de 1.000 mètres; de même, à brève échéance, il sera possible de concevoir des moyens de transport qui utiliseront le sol marin et reviendront moins cher que les sous-marins actuels. Toutes ces considérations expliquent que, mus par des considérations politiques, économiques et militaires, les Etats refusent d'abandonner les privilèges et les droits potentiels actuels même s'ils n'ont pas intérêt à les exercer dans l'immédiat.

Il convient d'ajouter que si, en général, le plateau continental est conçu comme le prolongement en pente douce de la structure continentale, s'arrêtant là où la descente s'accroît brutalement, cette définition n'est pas unanimement acceptée. C'est pourquoi certains juristes considèrent que la profondeur de 200 mètres ne constitue pas un critère valable; d'autres vont plus loin et estiment qu'il faut rejeter toute limite pour répartir la totalité du lit de la mer entre les souverainetés nationales.

On voit, dans une telle hypothèse, quels dangers menacent la liberté des mers, celle-ci ne serait bientôt plus que fiction. Or ce principe est un des plus précieux du droit international et on l'a d'ailleurs adopté pour l'espace. Le danger croissant d'appropriation graduelle de plateaux continentaux toujours plus étendus a alarmé les juristes et les organisations internationales.

A la fin de 1967, dans un discours suivi d'un projet de résolution, l'ambassadeur de Malte aux Nations Unies, M. Harvid Pardo, a démontré la gravité de l'évolution actuelle notamment aux points de vues stratégiques et militaires. Les grandes puissances pensent en effet à établir à basse profondeur des bases stratégiques échappant aux investigations d'autrui, et notamment à l'espionnage par satellite qui constitue une sorte de contrôle mutuel apportant certaines garanties contre les surprises. En conséquence, M. Pardo a estimé qu'un certain nombre de principes devraient être respectés. Il faudrait considérer les espaces

¹ Cette limite avait été choisie car les géologues constatent qu'à partir de 200 mètres, la descente graduelle du sol marin fait place en général à une pente très accentuée.

maritimes comme l'héritage commun de l'humanité au-delà des limites de la juridiction nationale. Là réside la première difficulté. En effet comment définir les limites de la juridiction nationale puisque le plateau continental lui-même répond à des acceptions différentes ? La proposition reste donc vide si elle ne s'accompagne d'une définition stricte du plateau continental et par conséquent de la juridiction nationale. M. Pardo propose aussi qu'au-delà de ces limites l'océan ne soit assujéti à aucune souveraineté nationale et ne soit utilisé qu'à des fins pacifiques, ses ressources étant explorées et exploitées au bénéfice de l'humanité grâce à la coopération internationale. A cet égard, il propose qu'on établisse une agence internationale chargée de contrôler les ressources de l'océan au-delà de la juridiction nationale. Cette agence délivrerait des licences aux gouvernements qui, à leur tour, les fourniraient à leurs compagnies nationales ou privées. Les revenus procurés par ces licences seraient consacrés à l'aide au développement. Ces propositions ont retenu la plus vive attention et provoqué des discussions très nombreuses notamment à l'*Association de droit international*, à l'*American Society of International Law* et au *Center for the Study of Democratic Institutions*. Le sénateur américain Clairborne Pell du Rhode Island a conçu lui aussi un projet de traité orienté dans le même sens, exception faite pour la distribution des revenus au profit de l'aide au développement. D'autres propositions ont été avancées aux Etats-Unis qui expriment des tendances nationalistes opposées au contrôle international. Ainsi un comité de la Chambre des représentants a déposé un rapport considérant comme prématuré, dangereux et utopique de fixer dès à présent un régime international. Un tel attentisme permet aux compagnies privées ou gouvernementales de procéder librement à toutes installations dont l'existence multipliera les problèmes car il sera extrêmement difficile de transférer ces installations sous juridiction nationale à une autorité internationale. Telle est la force des situations de fait et des intérêts établis.

De même la branche américaine de l'Association de droit international, à la conférence internationale de Buenos Aires, a proposé que la limite générale du plateau continental corresponde à une profondeur de 2.500 mètres. Or, si l'on adoptait ce critère, le lit maritime soumis à la souveraineté nationale atteindrait au moins 20 % de l'étendue totale des océans, ce qui est énorme.

Des préoccupations stratégiques ne restent évidemment pas étrangères au désir d'une telle extension, toutefois il n'est pas certain que la *Navy* se montre enthousiaste à cet égard, car elle tient à ce que ses bâtiments jouissent de la plus grande liberté de navigation.

Se pose aussi le problème des hauts fonds situés en haute mer où il est relativement facile d'ériger des installations; la majorité des juristes considèrent depuis longtemps que la liberté des mers n'interdit pas à un Etat d'occuper et de s'approprier un tel secteur. Dès lors un Etat pourra-t-il, dans une telle région, construire une île artificielle et y établir une base militaire ?

De même il faut tenir compte du fait que la convention donne un plateau continental aux îles. Ainsi la France qui possède Saint-Pierre et Miquelon peut établir ses droits sur le plateau continental du golfe du Saint Laurent. Tels sont les accidents de la nature que certaines petites îles jouissent d'un plateau continental immense.

Evidemment, seules les Puissances jouissant d'une technologie très avancée sont en état d'exploiter les ressources du plateau continental. Il est prévisible qu'elles s'efforceront de se faire céder les droits d'exploitation des petits Etats, cela n'ira pas sans création de nouveaux liens politiques qui alimenteront la guerre froide et accentueront la concurrence stratégique.

A la suite de la résolution Pardo, les Nations Unies ont créé un comité *ad hoc* qui a déjà consacré plusieurs sessions à l'étude de ces problèmes. Suivant les recommandations du Comité, l'Assemblée générale a adopté plusieurs résolutions instituant des comités permanents chargés d'étudier les questions les plus brûlantes. De très larges majorités votèrent les résolutions établissant les comités appelés à étudier la façon de réserver la haute mer à l'usage pacifique des nations et à organiser la lutte contre la pollution des mers mais la résolution la plus importante — celle qui instituait un Comité pour l'étude d'une agence internationale chargée de l'exploitation et du contrôle des ressources de la haute mer — ne réunit qu'une majorité réduite : tous les pays du bloc communiste votèrent de façon négative et, à l'exception du Japon, tous les pays non communistes hautement industrialisés, se réfugièrent dans l'abstention. Cela indique clairement combien les Etats disposant d'une technologie avancée et des moyens d'exploiter les océans sont peu disposés à envisager un contrôle international.

Les ressources de l'océan se révèlent d'une importance capitale pour l'avenir de l'humanité, leur exemple indique clairement le choix offert entre une coopération intensive et organisée, orientée en fonction des intérêts de l'espèce humaine et, hypothèse plus probable, une concurrence de plus en plus aiguë par laquelle les Etats continueront à étendre leur domaine exclusif aux points de vue politique, stratégique, économique, juridictionnel au détriment de l'humanité puisque, même sans conflit ouvert, cette rivalité négligera ses intérêts communs.

REPONSES DU DROIT INTERNATIONAL AUX NECESSITES NOUVELLES

Quels remèdes le droit international offre-t-il pour parer aux dangers ?

Le droit international traditionnel est essentiellement un droit de coexistence composé, en majeure partie, de règles d'abstention mutuelle. Il se base sur la souveraineté politique et juridique des Etats et il consacre leur égalité au moins théorique. Son but est de régler juridiquement les relations diplomatiques

entre Etats sur base du respect mutuel des souverainetés nationales. Ainsi règle-t-il des problèmes tels que les eaux territoriales, la souveraineté sur l'espace aérien, la juridiction civile et criminelle, la responsabilité des Etats, etc. Ce système limité de coexistence basé sur des relations intergouvernementales offre l'avantage de ne pas tenir compte des conditions internes juridiques et sociales des Etats. Tout au plus ce droit demande-t-il que les Etats répondent à trois conditions : existence d'un territoire, d'une population et d'un gouvernement exerçant le minimum de contrôle et de responsabilité imposé par les relations internationales².

Même si le nombre des Etats s'est multiplié, ce droit international de coexistence doit subsister mais il n'est plus suffisant pour assurer l'existence organisée de l'humanité. On s'en est rendu compte au lendemain de la première guerre mondiale, époque où est née la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail, première organisation de coopération sociale chargée de poursuivre des objectifs analogues à ceux de l'*Etat providence* et de garantir, à l'échelle internationale, des conditions minimales de travail et de sécurité sociale. Il est vrai que les pouvoirs de l'O.I.T., comme ceux de la majorité des organisations internationales créées à cette époque, sont très limités et qu'elle n'a pas réussi à réaliser plus qu'une proportion modeste de ses ambitions, mais elle n'en a pas moins posé un jalon très important. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, on assiste à une évolution rapide et importante du droit international de coopération. Un juriste belge, le professeur Maurice Bourquin, apporta en 1947 une contribution remarquable à ce nouveau développement sous la forme d'un cours donné à l'Académie de droit international intitulé « Pouvoir scientifique et droit international ». Il y démontra que les sujets du droit international ne sont pas enfermés dans des limites immuables et il décrivit les nouveaux domaines de réglementation internationale : travail, transports, sciences, communication, finances, éducation, droit humain, etc. Depuis, un nombre grandissant de juristes s'occupent de ces développements nouveaux, citons MM. Jenks, Jessup, Scelle, Röllin, De Visscher. Le droit international de coopération s'éloigne de la sphère exclusive des relations diplomatiques formelles et pénètre dans les domaines réservés naguère aux Etats pour embrasser toutes les matières du droit interne. Evidemment, cette évolution ne fait que commencer mais les institutions spécialisées des Nations Unies attestent l'importance qu'elle revêt déjà. A cet égard, la B.I.R.D. et le F.M.I., créés à Bretton-Woods en 1944, marquent un point de départ fondamental. La B.I.R.D. était une organisation à l'origine chargée de la reconstruction de l'Europe et du développement tandis que le F.M.I. devait maintenir un certain

² La pratique s'éloigne parfois de cette théorie. Ainsi l'U.R.S.S. a mis plusieurs années pour pouvoir entrer dans le concert des Nations. De même la Chine est tenue à l'écart mais il n'empêche que, même non reconnue diplomatiquement par la majorité des Etats et non admise à l'O.N.U., elle voit sa souveraineté respectée et participe d'une manière limitée au droit international de coexistence.

équilibre monétaire de façon à éviter des crises semblables à celles qui survinrent durant l'entre-deux-guerres par suite d'une inflation incontrôlée. La B.I.R.D. marque l'extension du droit international à un domaine nouveau d'une importance fondamentale à savoir le développement international où la division entre nations riches et nations pauvres revêt une acuité particulière. A l'échelle nationale, le « laissez-faire » a fait place depuis longtemps à la philosophie de l'*Etat providence* qui tend à réduire les contrastes entre richesse et misère. Aujourd'hui la question se pose sur le plan international et il est généralement admis que la diminution de l'écart entre une minorité de nations riches et une majorité de nations pauvres est une tâche internationale. On ne peut pas douter qu'il s'agisse là d'un des problèmes principaux de notre génération puisque la pression des Etats pauvres, à démographie galopante, constituera une des causes principales de tension internationale voire de conflit, si l'on n'apporte pas de remède à leur situation.

La B.I.R.D. et ses filiales sont l'expression, dans le domaine international, d'une obligation économique et sociale; en outre, cette organisation détient des pouvoirs exécutifs puisque les Etats membres ont souscrit des parts de son capital. Comme dans les sociétés par actions, seule une partie de ces souscriptions a été payée mais celle-ci constitue une source indépendante et permanente de ces organisations.

Ce sont donc des organisations supranationales en ce sens que leur action repose principalement sur le directeur et son secrétariat permanent tandis que les Etats ne se rassemblent en principe qu'une fois par an — comme les actionnaires d'une société — et n'exercent pas d'influence continue sur les opérations. C'est une situation remarquable dont l'équivalent ne se retrouve dans une certaine mesure qu'au sein des Communautés européennes où la C.E.C.A. jouit de revenus directs puisqu'elle est notamment financée par des taxes prélevées sur les entreprises. Les autres organisations internationales restent soumises à la volonté et au caprice des Etats membres qui décident périodiquement du montant de leur contribution : tel est le cas des Nations Unies qui connaissent de ce fait une crise financière récurrente limitant leurs possibilités.

Aucun juriste ne doute de l'urgente nécessité de multiplier et d'intensifier ces tâches d'organisation internationale coopérative.

Jusqu'à présent, seul le domaine du développement économique a vu naître des institutions adéquates mais non des mesures adéquates. La B.I.R.D., la S.F.I. et l'A.I.D., les institutions régionales, comme le F.E.D., et nationales qui s'occupent de la répartition des fonds destinés au développement offrent un exemple valable de ce qui devrait exister dans le domaine du droit de coopération.

Or la grande majorité des institutions internationales — y compris les agences

spécialisées des Nations Unies et l'A.I.D. qui dépend des contributions périodiques des pays membres riches — n'ont pas d'autonomie financière puisqu'elles dépendent du bon vouloir des nations : elles prouvent par là que l'institution ne suffit pas lorsque la volonté politique est absente. Dans beaucoup d'autres domaines, ou bien les institutions sont dépourvues de pouvoirs ou bien elles sont totalement inexistantes. Qu'il nous suffise de mentionner, outre le problème de l'exploitation des océans exposé plus haut, le contrôle et le développement des pêcheries, la pollution de l'air et de l'eau où toutefois des ébauches de solution ont pris forme dans la Convention concernant la pollution de la mer du Nord et les traités limitant les expériences nucléaires, la coopération internationale relative à « l'explosion démographique », et, de façon plus générale, la destruction graduelle mais impitoyable de l'environnement écologique dont dépend l'humanité.

Il nous faut encore signaler quelques développements du droit international de coopération qui sont d'une importance fondamentale pour la théorie du droit international. Tout d'abord, il faut relever l'accroissement du nombre de sujets du droit international. Aux Etats, sujets traditionnels du droit de coexistence, sont venus s'ajouter des groupes — organisations publiques ou privées — et dans une mesure plus limitée des individus qui participent au développement du droit international de coopération.

Point n'est besoin d'insister sur le rôle des organisations internationales publiques qui sont reconnues comme sujets de droit international et possèdent la personnalité juridique : elles concluent des accords internationaux et jouent un rôle important dans le développement des nouvelles branches du droit international. A l'O.I.T., en vertu du principe tripartite, une représentation est assurée aux gouvernements mais aussi aux organisations d'employeurs et de travailleurs. De même, les organisations privées entrent en ligne de compte dans le développement du droit international. Les grandes sociétés plurinationales aux activités internationales, comme les grands organismes pétroliers, jouent aussi un rôle dans les accords internationaux de concession conclus avec les pays en voie de développement. La majorité de ces contrats sont conclus entre un gouvernement et des sociétés privées : on sort donc là du droit international classique. Ces transactions constituent une partie essentielle du droit international public contemporain. En effet, si on les juge d'après le critère du but ou de l'objet, on s'aperçoit que l'aspect prédominant n'est pas exclusivement commercial comme naguère. Elles poursuivent un but public. Ainsi l'*Iranian Oil Agreement* de 1954 ou l'affaire *Lamco*, exploitation énorme fondée sur une association entre le gouvernement libérien et un consortium de sociétés étrangères, comportent un réseau d'obligations de nature publique — construction de routes, de ports, d'hôpitaux, d'écoles — qui s'ajoutent aux aspects commerciaux. Cette évolution donne lieu à un développement du droit international public contemporain et à un enrichissement des principes généraux, source du droit international reconnue par l'article 38 du statut de la Cour

internationale de Justice. Peu à peu, en effet, on incorpore dans ces transactions les principes généraux des contrats et du commerce empruntés aux systèmes principaux de droit interne afin de combler les vides des nouveaux domaines du droit international.

Les règles internationales restent faibles et certains juristes leur dénie le caractère de droit car elles sont dépourvues de sanctions punitives effectives. La Charte des Nations Unies elle-même repose sur la volonté et la souveraineté des Etats qui gardent en dernier ressort le pouvoir de la défier. Dans le droit international de coopération, on peut éliminer ce problème essentiel en remplaçant la sanction punitive par la sanction de *non-participation*. En effet, au fur et à mesure que les relations positives de coopération deviendront des aspects essentiels de la vie et des relations internationales, l'avantage et le privilège d'être membre des organisations internationales et d'en tirer bénéfice vont se révéler aussi importants que l'appartenance à un syndicat ou à une organisation professionnelle dans un Etat industriel.

Le droit de coopération se trouvant encore à l'état embryonnaire, la sanction de non-participation ne se révèle vraiment efficace que dans un petit nombre de domaines, celui des emprunts internationaux par exemple. Ainsi la B.I.R.D. qui a le droit de recourir aux juridictions nationales n'a jamais dû le faire, car les Etats membres ont besoin de ses prêts et s'attachent dès lors à respecter leurs obligations ou à négocier les délais, faute de quoi ils se verraient refuser toute assistance ultérieure.

De même, dans le domaine de l'aviation internationale, les membres qui n'exécutent pas leurs obligations peuvent être suspendus. Il existe donc quelques secteurs où la nécessité de coopérer et d'observer certains standards minimaux s'impose de telle sorte que l'obéissance aux règles du droit international est assurée par l'intérêt de la participation plutôt que par des sanctions civiles ou criminelles. Cependant, dans la plupart des domaines, ce n'est pas encore le cas. L'exemple des pavillons de complaisance est à cet égard très significatif. Le Honduras, le Panama et le Liberia n'adhèrent pas aux conventions internationales et vraisemblablement refuseront aussi de se soumettre à des règles rigoureuses en matière de pollution.

Dans ces domaines, l'intérêt de collaborer à une organisation internationale n'apparaît pas encore suffisamment contraignant. Il faut souhaiter que d'ici quelques années, l'importance vitale d'une coopération intensive sera unanimement comprise, car il y va de l'existence même de l'humanité. Notre génération ne peut se contenter d'un système de coexistence limitée entre des Etats souverains. Les conditions nouvelles engendrées par le développement de la science et de la technologie n'ont pas encore trouvé leur répondant dans les systèmes moraux, juridiques et politiques, or leurs effets sont tels que l'humanité doit choisir entre une coopération juridique et politique toujours plus intensive et le chaos.