

LA BELGIQUE ET LE DROIT DE LA MER

par

Alfred van der ESSEN

Lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies eut pris la décision, en décembre 1970, de convoquer une troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et d'élargir la compétence et la composition du « Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale », de manière à le transformer en comité préparatoire de la future conférence, la Belgique a tenté de définir les lignes de conduite que ses représentants s'efforceraient de suivre au sein de ce comité.

La complexité du problème apparut tout de suite. La situation géographique des Etats diffère considérablement; leur complexion économique les porte à des tendances souvent contradictoires; leur participation à des groupements régionaux ou idéologiques ne facilite guère l'élaboration d'une position claire et simple. Enfin, si l'identification des intérêts nationaux, qu'un Etat a le devoir de défendre, ne se fait pas facilement, il lui faut tenir compte aussi des intérêts supérieurs de la Communauté internationale prise dans son ensemble et se préparer à envisager des compromis acceptables par une nette majorité des Etats.

On peut sommairement diviser les Etats, en fonction de leur situation géographique, en Etats océaniques et en Etats qui ne le sont pas, soit qu'ils n'aient pas de littoral, soit que leurs côtes soient réduites, soit qu'ils bordent des mers étroites, des mers semi-fermées ou des mers fermées. On peut aussi, d'une manière plus nuancée, distinguer onze catégories d'intérêts et les énumérer succinctement de la sorte : 1) vingt-neuf Etats océaniques qui disposent d'un large plateau continental géomorphologique; 2) soixante-quatre Etats dont le plateau continental géomorphologique est étroit; 3) vingt-neuf Etats sans littoral; 4) vingt-trois Etats riverains de mers étroites, dont le plateau continental entouré par celui d'autres Puissances n'est pas susceptible d'extension; 5) les Etats côtiers dont l'économie dépend fondamentalement de la pêche; 6) les Etats qui ont peu de côtes et dont les pêcheurs doivent exercer leurs activités au large de celles

d'autres pays; 7) les Etats dont l'économie dépend de l'exportation de ressources minérales et qui redoutent d'en voir déprécier la valeur par l'exploitation des fonds océaniques; 8) les Etats qui forment un archipel et qui prétendent entourer cet archipel d'une ligne de base à compter de laquelle ils calculeront les limites de leur juridiction en mer; 9) les Etats continentaux qui possèdent des dépendances constituées d'archipels et qui veulent leur appliquer le même critère; 10) les Etats développés capables de maîtriser la technologie de l'exploitation du fond des mers; 11) les Etats à vocation maritime, soucieux d'assurer la liberté de la navigation.

Il va de soi que beaucoup d'Etats peuvent se trouver dans une situation qui répond à plusieurs des catégories énumérées, ce qui complique davantage le problème.

*
**

La Belgique n'occupe certes pas une situation enviable par rapport à la mer. Elle borde une mer étroite, peu profonde — la plus grande profondeur entre ses côtes et celles de l'Angleterre ne dépasse pas 30 mètres. Ses ports, artificiellement entretenus, ne pourront accueillir les plus grands pétroliers actuellement en construction.

Son plateau continental, enserré entre ceux de la France, du Royaume-Uni et des Pays-Bas, est fort réduit : il s'étend sur 800 milles marins carrés seulement et n'est pas susceptible d'extension, quels que soient les critères de délimitation qui pourraient être retenus à l'avenir. En superficie, ce plateau continental occupe la 113^e place parmi les 118 Etats riverains de la mer; il ne paraît pas posséder de ressources intéressantes.

Les côtes de la Belgique ne sont pas riches en poisson, ce qui a conduit les pêcheurs belges (1.265, à bord de 284 bâtiments en 1971), à fréquenter depuis longtemps celles du Royaume-Uni, de l'Irlande et de l'Islande. La création d'une zone économique exclusive, au-delà de la mer territoriale, ne lui donnerait pas d'avantages concrets et lui porterait de sérieux préjudices dans l'ensemble de la mer du Nord et de l'Atlantique oriental.

Elle est une puissance maritime moyenne; sa flotte marchande occupe la vingt-cinquième place. Mais le port d'Anvers est le quatrième du monde, en tonnage. Ceci doit évidemment la porter à souhaiter le maintien de la liberté de navigation, en haute mer, par les détroits servant à la navigation internationale, et dans d'éventuelles zones économiques exclusives.

On ne peut sans doute pas la ranger parmi les Etats capables de maîtriser la technologie de l'exploitation des richesses du sous-sol marin et océanique à de grandes profondeurs; ses meilleures chances en ce domaine résident probablement dans la participation à des entreprises internationales.

Enfin, sa situation géographique ne peut guère l'incliner à souhaiter l'extension

de la limite des juridictions nationales en mer, qu'il s'agisse de la mer territoriale proprement dite, ou de toute autre zone qui serait soumise à des juridictions plus fonctionnelles de l'Etat riverain. Elle a accès à l'océan vers le Sud-Ouest par le Pas de Calais, dont la largeur n'atteint pas 24 milles marins; l'extension de la mer territoriale à 12 milles marins placerait entièrement ce détroit important sous la souveraineté de la France et du Royaume-Uni. Vers le Nord-Ouest elle accède à l'océan entre l'Ecosse et la Norvège; la distance qui sépare ces deux terres est inférieure à 400 milles marins et la création de zones de juridiction économique de 200 milles marins soumettrait toute la navigation vers la Belgique au contrôle possible de puissances étrangères.

C'est dire, en peu de mots, que sa situation géographique et ses intérêts économiques ne peuvent que conduire la Belgique à une position conservatrice en matière de droit de la mer.

*
**

Situation géographique et intérêts économiques sont certes des éléments importants. Mais ils ne sont pas seuls en cause, et les réalités du monde contemporain imposent de prendre en considération d'autres aspects du problème.

Le droit de la mer classique, qu'on a voulu codifier en 1958, ne répond plus entièrement aux situations amenées par l'évolution de la technique depuis cette date; on codifie toujours le passé.

La circulation à proximité des côtes ou par des passages maritimes étroits de pétroliers gigantesques (des bâtiments de 500.000 tonnes sont en construction) constitue un risque de catastrophe dont les conséquences économiques pour les Etats côtiers proches seraient considérables. La pollution régulière, provenant des rejets volontaires ou involontaires d'hydrocarbures par les navires-citernes, pose un problème de plus en plus sérieux, qui inquiète l'opinion publique; les diverses conventions internationales élaborées à ce sujet par l'O.M.C.I. depuis 1954 ne paraissent, en dépit de mérites incontestables, pas suffisantes aux yeux de beaucoup; il n'est guère aisé de les faire respecter. Il en est de même pour la pollution provenant de l'immersion en haute mer de produits chimiques ou toxiques en surnombre; une action internationale en ce domaine ne s'est pas exercée avant 1972. Quant à la pollution pouvant provenir des forages sur le plateau continental ou dans les fonds océaniques, elle ne fait l'objet d'aucune réglementation internationale.

La conservation des ressources biologiques de la haute mer, rendue impérieuse par le progrès des techniques et des engins de pêche comme par la prolifération des navires-usines, n'est pas vraiment assurée par les conventions internationales, trop timides, qui ont été consacrées à ce problème, ni par les organisations régionales de pêche, paralysées dans une certaine mesure par la règle de l'unanimité; les conventions régionales manquent au surplus d'un cadre juridique

général de droit de la mer, dans lequel elles pourraient s'exercer sans contestations.

La possibilité de construire, loin des côtes, des îles artificielles de superficie considérable, aux fins de servir de port artificiel, d'y constituer des dépôts de matières nocives ou d'y faire fonctionner des centrales nucléaires, a fait apparaître aussi qu'il y a des lacunes dans le droit classique de la mer.

*
**

Une autre réalité du monde contemporain, c'est que les quatre conventions sur le droit de la mer ne sont pas acceptées par une majorité des Etats. Certes, elles sont officiellement en vigueur — il suffisait de vingt-deux ratifications pour qu'elles le fussent. Mais il n'y a, en moyenne, qu'une quarantaine d'Etats qui les ont ratifiées¹, et ils ne l'ont pas nécessairement fait pour les quatre.

Le Tiers Monde leur reproche d'être le reflet des intérêts des puissances maritimes et d'avoir été élaborées sans sa participation. Ce n'est sans doute vrai qu'en partie et l'argument ne peut être invoqué valablement que par les Etats africains situés au sud du Sahara, les Etats de la mer des Antilles et quelques autres. Mais l'important n'est pas là; l'important c'est qu'une nette majorité des Etats du Tiers Monde les rejette.

Beaucoup d'Etats neufs, rendus méfiants par les possibilités techniques des grandes puissances, considèrent la liberté de la mer comme avantageant exclusivement celles-ci; leur méfiance porte notamment sur la liberté de la recherche scientifique fondamentale, qu'ils assimilent à la prospection à but commercial et qu'ils veulent soumettre à l'autorisation de l'Etat côtier sur de larges secteurs de la mer et placer sous contrôle dans la zone internationale des océans.

Enfin, certains Etats neufs, grisés par une souveraineté récemment acquise, ne résistent pas à la tentation de l'étendre autant que faire se peut et la mer est là pour leur en donner l'occasion.

*
**

Objectivement, on peut comprendre ces tendances; objectivement, il faut bien constater aussi que leur effet est de mordre sur la liberté classique de la haute mer, de menacer potentiellement la navigation internationale et de conduire — ou d'avoir conduit — un nombre élevé d'Etats à étendre unilatéralement leur juridiction en haute mer sous divers prétextes. Une source de conflits s'est ainsi créée qu'un pays soucieux de paix internationale doit chercher à tarir.

C'est dans cette atmosphère qu'intervint en 1967 l'initiative de l'ambassadeur Arvid Pardo, représentant permanent de Malte auprès des Nations Unies, qui

¹ Rappelons que 14 Etats ont participé à la 3^e Conférence sur le droit de la mer.

proposa d'internationaliser les richesses du lit des océans et des mers, au-delà de la limite de la juridiction nationale, de les exploiter au profit de l'humanité tout entière et de réserver cette zone à une utilisation pacifique exclusive.

Cette idée généreuse et novatrice aboutit à la création du premier « Comité des fonds marins » et, par le truchement de celui-ci, à l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 17 décembre 1970 d'une « déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans », dont la Belgique fut co-auteur. Cette déclaration en 15 points affirmait que le fond des mers et des océans est le patrimoine commun de l'humanité, qu'il ne peut faire l'objet d'une appropriation ni être revendiqué par un Etat, qu'un régime international approprié serait établi par un traité n'affectant pas le statut juridique des eaux surjacentes ni l'espace aérien au-dessus de ces eaux.

Cette « déclaration des principes » consacrait une évolution intéressante : de la notion de *res nullius*, appliquée à la haute mer on était passé insensiblement à celle de « patrimoine commun », au moins pour le lit des mers. Mais si le fond des mers est devenu le patrimoine commun de l'humanité, ne pressent-on pas que les eaux qui le recouvrent ne peuvent manquer de le devenir un jour ? D'autre part, un patrimoine commun suppose un administrateur commun, car on ne peut imaginer un patrimoine dont chaque bénéficiaire s'approprierait la part qu'il estime lui convenir. On se trouve donc devant l'amorce d'une autorité internationale. Non pas une organisation internationale, groupant des Etats restés souverains de leur territoire, comme les Nations Unies, mais une vraie autorité, dotée de pouvoirs et de moyens, puisque son champ d'action échappe à la souveraineté des Etats.

Mais la « déclaration des principes » n'avait pu trancher la question controversée de « la limite de la juridiction nationale ». Quelle juridiction ? La souveraineté sur la mer territoriale ou les droits démembrés sur le plateau continental ? Quelles sont les limites de la mer territoriale ou du plateau continental ? Cette circonstance devait conduire tout naturellement à la décision de convoquer une nouvelle conférence sur le droit de la mer, car on s'était aperçu que tout se tient dans le domaine de l'espace marin.

*
**

Les milieux compétents, en Belgique, se sont demandé si la « déclaration des principes » ne conduisait pas naturellement à une autorité internationale de la mer, gérant les ressources du sous-sol et du lit des océans, mais assurant aussi la conservation des ressources biologiques et la protection de l'environnement marin, et garantissant la liberté de la navigation tout en la soumettant à des règles au nom du bien commun. Une liberté n'est jamais absolue et « tout se tient » dans l'espace marin. Ne serait-ce pas la meilleure garantie pour les pays dont la situation géographique n'est pas favorable, comme la Belgique ? La seule

alternative ne serait-elle pas l'extension continue de la juridiction d'autres Etats et la réduction progressive du pays au sort peu enviable des pays « enclavés » ?

D'autre part, l'hypothèse d'une autorité internationale de la mer ne comporte pas que des avantages. Comment sera-t-elle constituée ? Quelles seront ses tendances ? Ne peut-elle manquer, dans l'atmosphère internationale qui prévaut, d'être politisée à l'extrême et de donner le pas à des affrontements de groupes idéologiques sur la sage gestion en commun d'un patrimoine ? N'aboutirait-on pas à une paralysie ou à une stérilisation de cette autorité ? Le risque en est évident.

Enfin, le réalisme portait à considérer qu'il était, soit trop tard, soit trop tôt pour faire prévaloir publiquement la notion d'une autorité internationale de la mer. La voie possible était donc de soutenir tout ce qui peut y conduire insensiblement, en se rappelant qu'une construction solide s'édifie pierre par pierre.

Partant du « mécanisme international » pour les fonds marins, la Belgique pourrait appuyer la tendance vers un régime efficace, doté des moyens nécessaires, parce qu'il constituerait le noyau d'une vraie autorité internationale. Elle pourrait soutenir aussi toute action visant à établir un système efficace de lutte contre la pollution, sous quelque forme que ce soit et accepter, si l'éventualité se présentait, un « mécanisme international » en ce domaine aussi. Elle n'écarterait pas l'hypothèse de confier au « mécanisme international » certaines compétences en matière de recherche scientifique sur les fonds océaniques; il y a avantage à maintenir la liberté de la recherche scientifique, dans l'intérêt de tous, mais comme la frontière entre la recherche fondamentale et la prospection n'est pas facile à tracer, et qu'il est assez normal que les co-propriétaires d'un patrimoine commun soient informés de ce qui se trouve dans ce patrimoine commun, on pourrait imaginer que les résultats de cette recherche libre soient obligatoirement transmis au « mécanisme international », de manière que tous y aient accès. Il conviendrait de renforcer le rôle de l'O.M.C.I. dans le contrôle et l'élaboration de règles assurant la sécurité de la navigation en certaines régions. Un organe international serait utile aussi pour coordonner les activités des organisations régionales de pêche tendant à assurer la conservation des ressources en poisson.

On disposerait ainsi d'une série d'organismes internationaux à compétence propre. Mais puisque tout se tient dans l'espace marin, ils ne manqueraient pas de coopérer étroitement, constituant ainsi des éléments de l'autorité internationale de la mer. On n'en aurait pas le nom, mais le nom d'un organisme est secondaire s'il fonctionne efficacement.

*
**

Telles étaient les lignes générales d'une attitude correspondant à la fois aux intérêts de la Belgique et à ceux de la communauté internationale.

Mais, si la Belgique doit tenir compte des intérêts de l'ensemble des Etats, il est de son devoir aussi de prendre en particulière considération ceux de pays avec lesquels elle entretient des liens spéciaux. Or elle fait partie de la Communauté économique européenne.

La C.E.E., surtout depuis son élargissement et l'adhésion de trois nouveaux pays, groupe des Etats dont la situation géographique et les intérêts ne s'identifient pas. Deux d'entre eux sont océaniques, le Royaume-Uni et l'Irlande; deux ne le sont que pour une partie de leurs côtes, la France, pour ses rives atlantiques, le Danemark pour les Iles Feroë et le Groenland; un se trouve entièrement riverain de mers semi-fermées, l'Italie; trois ne disposent que d'un plateau continental enclavé, l'Allemagne fédérale, les Pays-Bas et la Belgique; le neuvième est un Etat sans littoral, le Luxembourg. Cette diversité géographique fait de la C.E.E. un microcosme de la situation mondiale et ne facilite pas la recherche, très sincère, d'une position commune. Certes, il existe des domaines qui sont considérés comme « communautaires ». Notamment la pêche maritime. Le règlement du Conseil n° 2141/70 du 20 octobre 1970 « porte établissement d'une politique commune des structures « dans le secteur de la pêche »; il affirme, par l'article 2, l'égalité des conditions d'accès et d'exploitation des fonds situés dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des Etats membres. En droit pur, on peut soutenir que la question, fondamentale, des limites de pêche n'est pas communautaire, puisque le troisième alinéa de cet article précise que les eaux maritimes à considérer sont « celles ainsi désignées par les lois en vigueur dans chaque Etat membre ». Mais les gouvernements ont accepté de considérer l'ensemble du problème comme relevant de la Commission. Le traité d'adhésion des nouveaux Etats, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973, apporte par ses articles 100 à 103, à la « politique commune » certaines dérogations qui resteront en vigueur jusqu'au 31 décembre 1982, afin de faciliter l'équilibre progressif et harmonieux au sein de la Communauté; une révision de la politique commune reste possible après l'expiration des dispositions dérogatoires.

La politique commune donne satisfaction à la Belgique, car elle garantit l'accès de ses pêcheurs aux eaux britanniques et irlandaises qu'ils fréquentent depuis longtemps. Si elle se maintient, la création d'une zone économique exclusive de 200 milles marins par la 3^e conférence sur le droit de la mer ne présenterait pas pour la pêche maritime belge le caractère catastrophique qu'on doit normalement redouter. Mais ceci implique que le Royaume-Uni reste membre de la Communauté et que la « renégociation » de la politique commune de la pêche aboutisse à des résultats acceptables; or, on connaît l'incertitude qui existe à ce sujet.

D'autres questions, sans être strictement « communautaires », peuvent avoir des incidences sur l'application du Traité, et il est normal de tenter une coopération dans l'enceinte communautaire, ce qui se pratique effectivement. Tels sont notamment les problèmes liés à l'exploitation de ce qui sera la zone

internationale des fonds marins; les positions de départ de chacun des Neuf à l'égard de la future autorité ne sont pas les mêmes, mais des efforts évidents sont déployés pour les rapprocher. Il en est d'autres où sans être strictement identiques, il est permis de considérer qu'en gros elles ne sont pas fondamentalement opposées et qu'une attitude commune est concevable en matière de pollution marine ou de recherche scientifique fondamentale notamment.

Certaines questions sont tenues pour exclusivement politiques; les travaux de coordination les concernant ne s'effectuent pas dans l'enceinte communautaire mais dans des réunions convoquées par le Comité politique des Neuf. On peut citer celles qui concernent la haute mer, la liberté de la navigation par les détroits internationaux ou le règlement pacifique des différends. En ces matières, les positions des Neuf sont très proches.

C'est évidemment dans les problèmes de nature économique qu'il est le plus difficile de s'entendre. Particulièrement pour les pays « riches » qui ont des intérêts concrets à défendre, tandis que les pays « pauvres », n'ayant pas grand-chose à perdre, font passer plus aisément la discipline de groupe avant leurs préférences. Ceci entrave, non seulement la coordination des Neuf, mais celle des puissances occidentales dans leur ensemble.

*
**

A côté de son appartenance à la C.E.E., la Belgique doit tenir compte d'autres groupements qui sont reconnus par les conférences diplomatiques réunies à l'initiative de l'Organisation des Nations Unies : les groupes géographiques. On distingue parmi eux le groupe africain, le groupe asiatique, le groupe latino-américain, le groupe de l'Europe de l'Est, le groupe de l'Europe occidentale et autres (ces derniers étant le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Les Etats-Unis et l'Afrique du Sud ne font partie d'aucun groupe géographique. Cette division, basée sur des continents ou des parties de continents, est assez artificielle, car elle réunit des pays dont la situation par rapport à la mer est fort différente. Certains de ces groupes, composés de pays pauvres, ont une relative cohésion. Le groupe de l'Europe occidentale et autres n'en a guère et se réunit fort peu; la Belgique en fait partie, mais cela ne saurait influencer ses positions.

D'autres groupes existent, sur des bases différentes. Certains sont reconnus, comme le groupe des 77, rassemblant les pays du Tiers Monde sur une base idéologique. Mais il existe aussi un groupe resté officieux, celui des pays géographiquement désavantagés. Il est né en 1971, au Comité élargi des fonds marins, et la Belgique a pris part à sa création. Il s'efforce de rassembler les pays sans littoral, ceux dont l'accès à l'océan est précaire et ceux dont le plateau continental juridique se trouve enclavé par le plateau d'autres Etats. Une communauté véritable d'intérêts pouvait les réunir devant l'évolution très

sensible des tendances en droit de la mer depuis le début de 1971. De la belle idée de l'ambassadeur Pardo, il ne reste pas grand-chose. Les perspectives sont d'aboutir à une autorité internationale des fonds marins, politisée dès sa création et dominée par le Tiers Monde à des fins surtout politiques. L'autorité ne pourra contrôler, dans un avenir prévisible, que l'exploitation des nodules de manganèse reposant sur les grands fonds; la rentabilité de cette exploitation est incertaine. Si la tendance, certainement majoritaire, vers des limites de 200 milles marins prévaut, les hydrocarbures, dont l'exploitation au profit de l'humanité tout entière, et en particulier des plus pauvres, aurait pu être très prometteuse, lui échapperont. Pour presque tout ce qui a des conséquences pratiques, des limites d'une telle étendue effaceront l'espoir, vraiment progressiste, d'une internationalisation contrôlée de la mer et aboutiront à une « balkanisation », dont seuls une vingtaine d'États océaniques, en grande majorité fort développés, tireront profit. On verra les « normes nationales » l'emporter sur les « normes internationales », au détriment surtout des pays géographiquement désavantagés. Ceux-ci appartiennent à toutes les régions du monde (à l'exception de l'Océanie, pour des raisons évidentes).

En s'efforçant d'être solidaires, ces pays peuvent espérer orienter les travaux de la Conférence dans un sens tenant compte des intérêts de tous. Ils peuvent aussi, au sein des groupes géographiques, incliner la majorité à prendre leur situation en considération pour arriver au moins à des solutions régionales satisfaisantes.

Ce regroupement de fait n'est pas basé sur des intérêts directement matériels, mais plutôt sur la solidarité qu'inspire une commune situation géographique. Il compte des pays industrialisés et des pays sans littoral d'Afrique ou d'Asie que l'on range parmi les plus pauvres. Quatre des neuf pays membres de la C.E.E. y participent : l'Allemagne fédérale, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Y prennent notamment une part active, en Europe occidentale : l'Autriche, la Suisse, la Suède, la Finlande. En Europe de l'Est : la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Biélorussie. En Afrique : le Botswana, la Haute-Volta, le Lesotho, l'Ouganda, le Swaziland et la Zambie. En Asie : l'Afghanistan, le Bhoutan, l'Irak, le Laos, la Mongolie, le Nepal et Singapour. En Amérique : la Bolivie et le Paraguay².

Ceci impose aussi à la Belgique de tenir compte des vues raisonnables qui sont développées au sein du groupe des pays géographiquement désavantagés et de lui affirmer sa solidarité, en compagnie d'ailleurs de trois de ses partenaires de la C.E.E. Déjà, le 19 août 1971, elle avait soumis au Comité élargi des fonds

² Cette liste de pays ne comporte pas tous les pays qui participent aux délibérations du groupe; elle se limite à ceux qui ont été co-auteurs de propositions déposées en commun à Caracas.

marins un document de travail préliminaire sur les limites et le statut de la zone internationale, en compagnie de l'Afghanistan, de l'Autriche, de la Hongrie, du Nepal, des Pays-Bas et de Singapour³.

*
**

Cet arrière-plan, assez complexe, expliquera aisément les attitudes prises par la Belgique lors de la deuxième session de la 3^e Conférence sur le droit de la mer, à Caracas, pendant l'été 1974. La première session, tenue à New York en décembre 1973, était réservée à la procédure et à l'organisation; en dépit de l'intérêt des questions qui y furent soulevées, il n'en sera pas question ici.

Exposons tout d'abord l'attitude belge telle qu'elle ressort de sa déclaration générale et d'autres interventions, ensuite nous l'examinerons à la lumière des propositions dont elle est l'auteur ou le co-auteur.

La déclaration générale a été prononcée le 12 juillet 1974. La Belgique affirme qu'elle n'est pas portée du tout à accepter la notion d'une large zone économique, surtout si on la dit « exclusive »; mais elle est prête à tenir compte de l'évolution des concepts et des techniques. Elle serait disposée à se rallier à une extension des juridictions, en matière de pêche notamment, à condition que les droits traditionnels des pêcheurs étrangers fussent sauvegardés dans une mesure acceptable. Elle est prête, en revanche, à reconnaître des droits de juridiction plus importants pour les pays ou régions dont l'économie dépend étroitement de la pêche, comme l'Islande, les îles Feroë ou le Samoa occidental. Ayant toujours marqué une préférence pour les formules internationales, qui sont la meilleure garantie des petits pays, elle souhaite renforcer les compétences des organisations régionales de pêche.

La Belgique accepte de voir porter à 12 milles marins l'étendue de la mer territoriale à condition que soit respecté le droit de transit dans les détroits qui servent à la navigation internationale et qui seront recouverts par les mers territoriales. Elle accepte la déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1970, mais regrette que la tendance de nombreux pays à fixer la limite des juridictions nationales à une distance excessive aboutisse à vider ce projet d'une grande part de sa signification. Elle pencherait pour un régime international « fort », si les limites des juridictions nationales étaient raisonnables.

En ce qui concerne la pollution des mers, elle souhaite des mesures efficaces. Celle qui peut provenir de l'exploitation des fonds marins dans la zone internationale doit relever de l'autorité internationale future. Pour les plateaux continentaux, les normes de la zone internationale devraient être obligatoires, mais l'Etat riverain peut certainement imposer des exigences supérieures. Pour

³ Document des Nations Unies A/AC.138/55.

la pollution provenant de l'exploitation des navires, des normes internationales strictes devraient être élaborées par l'O.M.C.I.; la Belgique n'appuie pas l'idée de permettre à l'Etat riverain d'y ajouter des normes supplémentaires, mais admet que cet Etat puisse, dans une certaine mesure, faire respecter les normes internationales au large de ses côtes.

La Belgique pense que la recherche scientifique fondamentale présente des avantages pour tous; elle doit s'effectuer sans entraves, mais avec l'obligation d'en publier les résultats de manière à les mettre à la disposition de tous.

Elle exprime des réserves sur le concept des eaux archipélagiques; tout en comprenant les problèmes particuliers des Etats archipels, elle s'inquiète d'entendre de grands Etats, fondamentalement continentaux, en réclamer le bénéfice, car cela enlèverait davantage à la Communauté internationale.

La Belgique considère qu'il est impérieux de consacrer formellement le droit d'accès à la mer des Etats sans littoral, que les conventions de 1958 ne reconnaissent qu'au mode conditionnel; elle souligne qu'elle est un des très rares pays transitaires à avoir ratifié la Convention de 1965 sur le transit commercial des pays sans littoral.

Elle appuie le concept d'une zone intermédiaire entre les zones nationales et les zones internationales présenté au Comité des fonds marins par la délégation des Pays-Bas, car elle y voit l'amorce d'un bon compromis⁴.

Enfin elle a écouté avec intérêt la suggestion de M. Waldheim, secrétaire général des Nations Unies, de prévoir des réunions périodiques des Etats parties à la future Convention générale sur le droit de la mer, en vue d'examiner les problèmes que son application pourrait soulever et de résoudre les difficultés provoquées par de nouveaux usages de la mer.

*
**

Au cours d'interventions ultérieures, en deuxième Commission, la Belgique est intervenue sur le concept de zone économique le 5 août 1974. Evoquant la situation géographique du pays, et en particulier qu'il est maritime, mais pas océanique, elle a rappelé ses réserves à l'égard d'une zone économique, formule simple à première vue, mais simpliste en vérité car elle ne tient pas compte des réalités très différentes qui se présentent dans les diverses régions du monde, et créerait sans doute plus de problèmes qu'elle ne permettrait d'en résoudre.

Certes, tenant compte des tendances de beaucoup, elle est prête à accepter un accroissement des droits, mais aussi des obligations de l'Etat riverain. Elle n'est pas portée à affirmer les droits absolus de l'Etat riverain, et préfère mettre l'accent sur l'exploitation rationnelle et la conservation des ressources halieutiques au bénéfice de tous. Elle admet que l'Etat détermine, dans des limites raison-

⁴ Document des Nations Unies *A/AC.138/SC/1/L.9*, 20 mars 1972.

nables, l'étendue d'une zone adjacente à sa mer territoriale où il exercera, en matière de pêche, une juridiction lui permettant, par exemple, de fixer le niveau maximum de captures permises, après avoir consulté les organisations régionales de pêche. L'Etat riverain serait même compétent pour réserver aux navires battant son pavillon les prises que ceux-ci peuvent effectuer, à condition de tenir compte régionalement des droits des Etats qui ont habituellement pratiqué la pêche dans cette nouvelle zone, des Etats, ou des régions d'un seul Etat, dont l'économie dépend à un très haut degré du secteur de la pêche, des Etats sans littoral et des Etats qui sont des pays en voie de développement. Tout ceci devrait se faire après consultation des intéressés au sein des organisations régionales de pêche, dont le rôle devrait être renforcé, de même qu'il serait souhaitable de disposer d'une instance internationale de pêche, coiffant l'ensemble des compétences de l'Etat riverain et de l'organisation régionale.

Toujours au sein de la deuxième Commission, le 9 août 1974, la Belgique est revenue sur les intérêts du pays à littoral peu étendu, en soulignant l'importance que présentent pour un pays des garanties de libre accès à l'océan, et notamment en veillant à ce que la juridiction des Etats riverains en matière de pollution s'appuie sur des normes établies internationalement, ou en prenant les dispositions utiles pour assurer que les pêcheurs de ces pays à littoral réduit, exerçant leurs activités dans l'océan, puissent traverser les zones économiques d'autres pays avec du poisson à bord de leurs navires, sans qu'on les harcèle par le soupçon de pêche illégale ou des accusations arbitraires.

*
**

La Belgique seule n'a été auteur que d'une seule proposition déposée le 11 juillet 1973 au Comité des fonds marins, et qu'elle a présentée à la 3^e Conférence sur le droit de la mer le 13 août 1974. Il s'agit d'une proposition sur la question des îles artificielles, qui fait l'objet d'un article distinct de M. J. Levy Morelle dans la présente revue; il ne paraît donc pas utile de la commenter ici.

Le 31 juillet 1974 la Belgique a présenté à la deuxième Commission en compagnie de vingt et un autres pays un projet d'articles sur la mer territoriale, préparé par le groupe des pays géographiquement désavantagés⁵. L'objectif de ce document est de réaffirmer, pour qu'elles soient prises en considération, les dispositions de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale qui se sont révélées utiles; elle reprend les neuf premiers articles de cette convention et l'article 13, en en modifiant légèrement la présentation et la terminologie; le seul élément nouveau est la fixation à douze milles marins de la largeur

⁵ Document *A/Conf.62/C.2/L.33*, présenté par l'Autriche, la Belgique, la Bolivie, le Botswana, la Finlande, la Haute-Volta, la Hongrie, le Laos, le Lesotho, le Luxembourg, la Mongolie, l'Ouganda, le Paraguay, les Pays-Bas, la R.F. d'Allemagne, la R.S.S. de Biélorussie, Singapour, le Swaziland, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie et la Zambie.

de la mer territoriale, avec la précision que celle-ci ne peut couper de la haute mer la mer territoriale d'un autre Etat ou une partie quelconque de cette mer.

Le 5 août 1974, elle a présenté avec vingt autres pays un projet d'articles concernant la participation des Etats sans littoral et autres Etats géographiquement désavantagés à l'exploration et à l'exploitation des ressources biologiques et minérales dans la zone au-delà de la mer territoriale⁶. Il émane aussi du groupe des Etats géographiquement désavantagés. Il prévoit, en bref, le droit pour les Etats d'établir une zone adjacente à la mer territoriale, dont le nom et les limites ne sont pas définis, en vue de l'exploitation des ressources minérales et biologiques qui s'y trouvent. Mais il affirme le droit des Etats sans littoral et autres Etats géographiquement désavantagés voisins d'y participer sur pied d'égalité et sans discrimination. Il dispose, de plus, que tous les Etats qui tirent des revenus de l'exploitation des ressources minérales dans cette zone verseront une contribution correspondant à un certain pourcentage de ces revenus à l'autorité internationale des fonds marins, qui les répartira sur la même base que ceux provenant de l'exploitation de la zone internationale.

Le même 5 août 1974, la Belgique déposait, toujours à la deuxième Commission, avec sept de ses partenaires de la C.E.E. un projet d'articles sur la pêche⁷. Ce document a été préparé pendant près d'un an au sein de la Communauté, avec participation étroite de la Commission. Au dernier moment, pour des raisons qui lui sont propres, le Royaume-Uni n'a pas voulu s'associer à ses partenaires dans la présentation officielle.

C'est un projet réfléchi et équilibré, qui s'efforce de tenir compte des intérêts de tous. Il ne convient pas de le considérer comme destiné à définir les relations en matière de pêche au sein de la C.E.E., mais bien comme un régime à inclure dans un traité général sur le droit de la mer; entre eux, les Etats membres restent soumis à la politique commune de la pêche défini par le règlement de 1970 et les dispositions utiles du Traité d'adhésion de 1972.

Le document comprend vingt-trois articles répartis en six titres. Le titre premier concerne les principes d'exploitation rationnelle et de conservation et décrit les mesures qui peuvent être adoptées par les Etats et les organisations à cet effet, comme la fixation d'un niveau maximum de capture permise, la réglementation de l'effort de pêche, la fixation de périodes d'interdiction de captures, la fermeture temporaire de certains secteurs de la mer et toutes mesures d'ordre technique.

⁶ Doc. *A/Conf.62/C.2/L.39*, présenté par l'Afghanistan, l'Autriche, la Belgique, le Bhoutan, la Bolivie, le Botswana, la Finlande, la Haute-Volta, l'Irak, le Laos, le Lesotho, le Luxembourg, le Nepal, l'Ouganda, le Paraguay, les Pays-Bas, Singapour, le Swaziland, la Suède, la Suisse et la Zambie.

⁷ Document *A/Conf.62/C.2/L.40*, présenté par la Belgique, le Danemark, la R.F. d'Allemagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Le deuxième titre est relatif aux droits et obligations des Etats riverains. Il dispose que ces Etats exercent dans une zone, non dénommée et non délimitée, au-delà de la mer territoriale, le droit de fixer le niveau maximum de captures permises, après consultation des organisations régionales ou sectorielles de pêche; ils peuvent réserver aux navires battant leur pavillon les prises que ceux-ci sont capables de capturer, mais en tenant compte du droit d'accès des Etats qui ont habituellement pêché dans cette zone, des Etats en voie de développement situés dans la même région, des Etats dont l'économie dépend à un haut degré du secteur de la pêche, des Etats situés dans la même région et qui disposent de ressources halieutiques limitées, des Etats sans littoral et des Etats géographiquement désavantagés. Un Etat dont l'économie dépend à un très haut degré du secteur de la pêche, ou dont une partie du territoire répond à ce critère, n'est pas tenu de donner la même considération aux droits des Etats tiers. L'exercice de ces droits s'établit après consultation au sein de l'organisation régionale de pêche, mais si un accord n'a pas été obtenu dans un délai de quatre mois, l'Etat riverain peut provisoirement les mettre en application. Les navires étrangers sont tenus de respecter les réglementations édictées par l'Etat riverain; celui-ci dispose du droit d'inspection de ces navires et même de poursuivre et de sanctionner les infractions commises si l'Etat du pavillon est défaillant.

Le troisième titre se rapporte aux organisations régionales ou sectorielles de pêche. Il en règle la constitution, prévoit que leurs décisions seront prises à une majorité qualifiée. Les organisations ont compétence pour déterminer les modalités d'application des principes d'exploitation rationnelle et de conservation, ainsi que toutes les mesures de réglementation pour les parties d'une région situées en dehors des zones de juridiction des Etats. Les navires exerçant la pêche dans la sphère de compétence d'une organisation sont tenus de respecter les mesures déterminées par elle; un contrôle international des pêches peut être institué sur décision des Etats qui sont membres de l'organisation.

Le quatrième titre concerne une instance internationale de pêche, dont il prévoit simplement la création possible.

Le cinquième titre, consacré au règlement des différends, institue un règlement obligatoire par une commission spéciale composée de cinq membres, dont il énumère les conditions de constitution, de vote, de délais.

Le dernier titre, intitulé « Rapports avec d'autres traités », précise que les dispositions du projet ne portent pas atteinte au maintien de tout régime spécial de pêche existant entre les Etats membres d'une union douanière, et ne font pas obstacle à l'établissement d'un régime spécial de pêche dans une région particulière.

Le 12 août 1974 la Belgique présentait à la deuxième Commission, avec ses

huit partenaires de la C.E.E., un document de travail concernant la haute mer. C'est le seul projet élaboré et soumis à la conférence par l'ensemble des Neuf⁸.

Il part du principe que les principales dispositions de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer sont toujours valables, sous réserve de légères modifications, mais qu'il importe d'y apporter des additions, proposées sous forme de projets d'articles. Deux de ces articles établissent d'une manière détaillée les obligations d'un Etat à l'égard des navires battant son pavillon; d'allure assez technique, ils tendent particulièrement, on le comprendra certainement, à l'élimination de la pratique des pavillons de complaisance. Un troisième article prévoit des dispositions touchant le trafic illicite des stupéfiants pratiqué par des navires en haute mer. Le dernier article concerne la répression des émissions de radio ou de télévision non autorisées depuis la haute mer et prévoit la possibilité de poursuite devant les tribunaux de l'Etat du pavillon du navire en infraction, du lieu de l'enregistrement de l'installation s'il s'agit d'une installation en haute mer, de l'Etat dont la personne qui pratique ces émissions est un ressortissant, de tout lieu où les transmissions peuvent être reçues ou de tout Etat dont les communications radio sont perturbées par l'émission non autorisée.

Le 16 août 1974 la Belgique présentait avec sept Etats membres de la C.E.E. en première Commission, un document de travail sur les conditions d'exploration et d'exploitation de la zone internationale des fonds marins⁹. L'Irlande ne s'est pas jointe à ses partenaires.

Ce document propose d'incorporer sous forme d'annexe au futur traité sur le droit de la mer les conditions qui devraient régir l'exploitation des fonds marins internationaux; il ne prétend pas être définitif ou complet. Il commence par définir les activités : prospection, évaluation et exploitation dans la zone internationale. Il précise ensuite les conditions de la prospection, celles de l'établissement des contrats donnant droit exclusif à des travaux d'évaluation et d'exploitation dans un secteur donné, du nombre de contrats qu'un contractant peut détenir à la fois, de la cession de contrat. Il énumère les catégories de ressources pour lesquelles des contrats peuvent être établis, détermine la taille des secteurs, la durée des contrats, les conditions de rendus et renonciations, les modalités de l'obligation d'entreprendre les travaux. Il prévoit la participation de nationaux des pays n'ayant pas de possibilité d'exploiter les fonds marins, l'interdiction de gêner les autres activités licites de la mer. Il impose aux contractants de prendre les mesures nécessaires pour la protection des installations, de l'environnement et de respecter les règles techniques de sécurité. Il permet à l'autorité internationale de procéder à des inspections ou des contrôles, et de

⁸ Document *A/Conf.62/C.2/L.54*, présenté par la R.F. d'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

⁹ Document *A/Conf.62/C.1/L.8*, présenté par la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la R.F. d'Allemagne et le Royaume-Uni.

disposer de toutes les informations relatives aux ressources que le contractant a recueillies.

Le 23 août 1974, la Belgique a présenté, en compagnie de seize autres pays, en troisième Commission, un projet d'articles sur la recherche scientifique marine¹⁰. Les huit articles de ce texte définissent la recherche scientifique marine, qui doit être menée à des fins pacifiques et exclure toute exploration industrielle; ils affirment le droit de tous les Etats et organisations internationales qualifiées de les effectuer en tenant compte de certaines dispositions; parmi celles-ci on peut signaler l'obligation de ne pas gêner les autres utilisations de la mer, de tenir compte des dispositions du droit international relatives à la préservation du milieu marin. Dans la mer territoriale, il faut le consentement de l'Etat riverain, qui répondra aux demandes sans retard injustifié. Au-delà de la mer territoriale, dans les zones placées sous la juridiction d'un Etat riverain, il y a obligation de notifier préalablement le projet de recherches, de fournir ultérieurement tous les renseignements utiles, d'accepter la participation de l'Etat riverain au projet, de lui communiquer les données et échantillons obtenus, et d'aider cet Etat, sur sa demande, à interpréter les résultats de ces recherches. Cette obligation d'information s'étend aux Etats sans littoral et aux Etats géographiquement désavantagés de la région. Enfin elle comprend la publication des résultats et la fourniture directe d'exemplaires de ces publications aux Etats intéressés. Cette liberté de recherche, sous réserve de notification et d'information, comprend une exception : si la recherche comporte des forages à grande profondeur ou l'utilisation d'explosifs risquant d'affecter le fond de la mer, le consentement de l'Etat riverain est requis.

Au-delà des zones soumises à certaines juridictions nationales, c'est-à-dire dans la zone internationale, la recherche scientifique marine peut être conduite par tous les Etats et par les organisations internationales qualifiées. Enfin, certaines dispositions sont prévues pour favoriser la coopération internationale en matière de recherche scientifique marine.

Le 27 août 1944, la Belgique était co-auteur, avec huit pays, d'un document de travail sur le règlement pacifique des différends en matière de droit de la mer¹¹. Il a été présenté directement en conférence plénière par M. Galindo Pohl, représentant du Salvador. Il est d'une nature particulière : il ne s'agit pas d'une proposition formelle de projets d'articles bien définis, mais d'un texte qui prend l'aspect d'un document de travail élaboré par des instances de la Conférence elle-même. Il comporte un inventaire des questions liées au règlement pacifique

¹⁰ Document *A/Conf.62/C.3/L.19*, présenté par la R.F. d'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bolivie, le Botswana, le Danemark, la Haute-Volta, le Laos, le Lesotho, le Liberia, le Luxembourg, le Nepal, l'Ouganda, le Paraguay, les Pays-Bas, Singapour et la Zambie.

¹¹ Document *A/Conf.62/L.7*, présenté par l'Australie, la Belgique, la Bolivie, la Colombie, El Salvador, les Etats-Unis, le Luxembourg, les Pays-Bas et Singapour.

et, pour chaque point retenu, mentionne deux ou plusieurs textes différents pouvant servir à une négociation. Il constitue un travail préliminaire que la Conférence aurait dû effectuer et que, faute de temps, elle n'a pas fait. Son utilité principale est de poser clairement devant la Conférence la question fondamentale du règlement pacifique des différends.

*
**

La 3^e Conférence sur le droit de la mer n'ayant pas terminé ses travaux, on ne peut tirer que deux brèves conclusions des pages qui précèdent.

La première, c'est qu'en dehors d'une proposition sur les îles artificielles, antérieure à l'ouverture de la conférence, la Belgique a agi soit en coopération étroite avec la plupart de ses partenaires de la C.E.E., soit en collaboration avec un certain nombre de membres du groupe officieux des pays géographiquement désavantagés. Seul le document sur le règlement pacifique des différends bénéficie d'un parrainage réduit mais plus sélectif.

La seconde, c'est la cohésion parfaite des trois pays du Benelux, qui sont auteurs des diverses propositions citées.