

L'ILE ARTIFICIELLE DE ZEEBRUGGE ET LE DROIT INTERNATIONAL

par

J. LEVY-MORELLE

I. INTRODUCTION

Les livres d'histoire conserveront probablement de l'hiver 1973-1974 un souvenir bien sombre; guerre au Moyen-Orient, embargo arabe et crise pétrolière, début d'une inflation mondiale au taux galopant, échec politique et économique des Communautés européennes, instabilité monétaire, récession et autres maux économiques, sociaux et politiques.

Après les crises énergétiques similaires de 1956 et, dans une moindre mesure, de 1967, les problèmes d'approvisionnement de l'Europe furent résolus grâce à une gamme variée de mesures. D'un point de vue politique, les sources de ravitaillement en matières premières furent diversifiées; d'un point de vue stratégique, des stocks furent constitués; et d'un point de vue économique enfin, la fermeture du canal de Suez et la croissance de la demande en énergie conduisirent à la construction de super-tankers et d'installations portuaires adéquates.

En 1974, les besoins en ressources énergétiques des pays industrialisés se révélèrent tels que, même les Etats-Unis d'Amérique, dont la production nationale était jusqu'à présent suffisante pour satisfaire la demande interne, furent directement affectés par l'embargo décrété par les pays arabes. Pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale les citoyens de ce pays durent subir des restrictions de mazout, d'essence et d'électricité, encore impensables hier. La réaction fut rapide. Sous la pression de l'opinion publique, les objections environnementalistes qui bloquaient les projets de construction d'un pipeline Trans Alaska et d'exploitation des sables bitumeux du Néveda furent balayées. Et, dans un même élan, le gouvernement américain prit l'initiative de présenter,

le 10 juin 1974, au Sénat, un projet de loi portant l'étiquette « High Seas Oil Port Act »¹.

Les dispositions de ce projet méritent de retenir toute l'attention des spécialistes du droit de la mer. Il n'est en effet guère besoin de souligner l'influence américaine en rappelant que la doctrine du plateau continental a trouvé sa source dans la proclamation Truman du 28 septembre 1945.

Le projet en question a pour objet de donner un statut aux ports pétroliers artificiels à établir en haute mer sur le plateau continental des Etats-Unis. Ces ports sont destinés à accueillir des navires pétroliers de très gros tonnage amenant aux Etats-Unis le pétrole de pays tiers nécessaire à combler le déficit énergétique national.

La Convention de Genève sur le plateau continental de 1958 attribue à l'Etat riverain une forme de souveraineté sur les îles artificielles, à condition que ces îles soient affectées à l'exploration ou l'exploitation du sol et du sous-sol marin. Elle ne confère, par contre, aucun droit souverain à l'Etat riverain sur des îles artificielles ayant une fonction ou un objet autre.

Le projet américain constitue donc l'ébauche d'un acte unilatéral dont l'influence pourrait être considérable sur la Conférence de Caracas consacrée au droit de la mer.

La Belgique, en particulier, est directement intéressée par le statut à attribuer aux îles artificielles construites en haute mer. Depuis plusieurs années déjà, un groupe privé projette en effet de construire un port artificiel sur le Thorntonbank à environ 29 km au large de Zeebrugge.

Ce projet est né bien avant 1974; ses origines remontent aux difficultés de navigation rencontrées depuis longtemps par les navires de gros tonnage aux abords des ports maritimes principaux de la mer du Nord. La crise de 1974 pourrait bien relancer l'intérêt d'une telle installation, laquelle serait située sur le plateau continental belge, en dehors des eaux territoriales même si celles-ci étaient portées de 3 à 12 milles.

La création de cette île en haute mer pour servir des intérêts privés soulève des questions multiples. Dans l'état actuel des choses, elle échappe en effet à un ordre juridique déterminé. La Belgique a donc estimé qu'il convenait d'assujettir cette construction en haute mer à un contrôle afin d'éviter toute entrave aux libertés de navigation et de pêche, de parer aux risques de pollution et autres nuisances et enfin de lutter contre les dangers de fraude et de contravention avec les lois de l'Etat riverain. Mais, à la différence des Etats-Unis d'Amérique, la Belgique a évité de poser un acte unilatéral. Elle a pris l'initiative, le 25 avril 1971, de faire inscrire la question des îles artificielles sur la liste des

¹ 93^e Congrès des U.S.A., 2^e session, doc. H.R. 10701.

sujets à examiner par la Conférence de Caracas sur le droit de la mer². Cette question est devenue ainsi le point 18 d'une liste déjà longue de sujets à trancher.

Le statut des îles artificielles mérite indéniablement d'être étudié dans un cadre universel et général. Le cadre pétrolier ne constitue en effet que la cause immédiate de l'intérêt nouveau pour ces constructions en haute mer. Il existe par ailleurs d'autres projets à plus long terme visant à construire en mer des îles destinées à accueillir des industries bruyantes ou polluantes, des dépôts de déchets nocifs, des centrales nucléaires, des champs d'aviation ou encore des stations touristiques et balnéaires. Toutes ces utilisations potentielles de la haute mer sont grevées actuellement par l'absence de réglementation internationale.

Il m'a donc paru utile d'analyser et de comparer les divers projets soumis à la Conférence internationale sur le droit de la mer puisque autant il est probable qu'une réglementation internationale sortira de ces projets.

II. ILES ARTIFICIELLES ET « MARE LIBERUM »

En 1955, Georges Scelle s'inquiétait déjà des prétentions à caractère annexionnistes des Etats³. Il attribuait dans ce domaine une lourde responsabilité aux Etats-Unis d'Amérique qui avaient provoqué, selon lui, une véritable épidémie de revendications.

L'explication réelle de ce processus réside dans la supériorité manifeste des intérêts directs des riverains par rapport aux intérêts plus lointains que ces mêmes riverains ont au respect du principe sacro-saint de la « mare liberum ». Cette évolution se compare aisément à un processus sociologique et historique; lorsqu'un territoire vaste, superficiellement exploité, produit des ressources abondantes ne nécessitant qu'une technologie primitive, la réglementation humaine se caractérise par son aspect rudimentaire et imprécis. Si, par contre, ce même territoire fait l'objet d'utilisations diversifiées, mettant en œuvre une technologie plus élaborée et produisant des ressources plus rares en fonction des besoins sociaux, cette même réglementation devient de plus en plus détaillée. Les droits y sont progressivement contrebalancés par des obligations.

Une telle réaction s'impose si le groupe veut éviter une détérioration grave de son environnement et empêcher la dégradation de l'ordre social qui lui permet de vivre.

L'application de cette règle sociologique aux espaces marins entraîne la disparition progressive des règles de liberté, expression d'un premier stade, au profit d'un ordre international nouveau répondant aux nouvelles nécessités.

² Doc. officiels des N.U., A/C 138 (35).

³ SCELLE, G., « Plateau continental et droit international », *R.G.D.I.P.*, 1955, vol. 59, pp. 1-62.

III. LES ILES ARTIFICIELLES ET LA CONVENTION SUR LE PLATEAU CONTINENTAL

Les libertés de navigation et de pêche en haute mer sont des principes dont la tradition est séculaire. Or, depuis la seconde guerre mondiale, les besoins humains et les progrès techniques ont créé une série d'entraves à ces libertés par l'installation de plates-formes fixes ayant le plus souvent pour objet l'exploration ou l'exploitation du plateau continental.

Les mers et les océans sont vastes. Ces diverses activités pouvaient donc à l'origine s'exercer simultanément sans constituer une gêne ou un danger réciproques. La Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental n'en a pas moins été appelée à trancher l'éventualité d'une concurrence. Ainsi, l'article 5.1 de cette Convention accorde une apparente priorité à la navigation et à la pêche en restreignant la possibilité de construire des installations qui constitueraient des « entraves injustifiables » à la circulation maritime.

Cette dernière expression est volontairement malheureuse. Dans tous les cas bien compris d'exploration ou d'exploitation du plateau continental, l'entrave constituée par l'installation artificielle est « justifiable ». L'appréciation de ce caractère « justifiable » dépend de plus du seul Etat riverain. Le jugement est donc prononcé dans des circonstances inacceptables. L'Etat riverain est à la fois juge et partie. En pratique, inversement au sens premier de l'article 5.1, les installations sont donc prioritaires par rapport à la navigation et à la pêche. Ces dernières activités s'accroissent, dans leurs itinéraires, de la présence des plates-formes sans pouvoir en provoquer le déplacement.

A l'origine d'ailleurs, le projet de la Commission de droit international préparatoire à la Conférence de Genève de 1958 avait prévu un article 73 créant une procédure visant à trancher les contestations nées du caractère justifiable ou non des installations. Cet article a été repoussé lors de la Conférence privant ainsi les armateurs et les pêcheurs de tout moyen d'action.

L'article 5.6 de la Convention contient de plus une disposition visant à interdire les installations à proximité des routes maritimes régulières indispensables à la navigation internationale. La réalité démontre la faiblesse de cette prohibition. Ainsi, l'entrée du port de Nouvelle-Orléans aux Etats-Unis a fait l'objet d'un conflit entre armateurs et pétroliers. Le nombre et la disposition des plates-formes situées au large obligeaient en effet les capitaines de navire à se livrer à un véritable slalom. De plus, certaines bouées de signalisation maritime étaient masquées par les plates-formes. L'existence même de ce conflit démontre combien la liberté de navigation a dû céder le pas devant de nouveaux types d'occupation des espaces marins. Un régime de laisser faire qualifié juridiquement de « liberté de navigation » ne se justifie que dans des espaces vastes et peu utilisés. Il est caractéristique de constater la régression de cette liberté dans les zones réunissant à la fois une exigüité géographique relative

et les activités aussi denses que variées. L'exercice des droits attachés à la liberté de navigation entraîne dans ces régions des inconvénients qui contrebalancent de plus en plus les avantages qui y étaient attachés jadis.

IV. ILES ARTIFICIELLES ET HIGH SEAS OIL PORT ACT

Le projet américain High Seas Oil Port Act⁴ comporte les mêmes faiblesses que la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental. Les dispositions correspondantes sont les suivantes :

« Sec. 102 (3) that the construction and operation of the high seas oil port will not pose an *unreasonable* threat to the integrity of the marine environment in which it is to be taken to minimize any adverse impact, actual or potential, on the marine environment, including the marine environment of any adjacent coastal State;

(4) that the high seas oil port will not *unreasonably* interfere with international navigation or other reasonable uses of the high seas, as defined by any treaty or convention to which the United States is signatory, or by customary international law... »

L'appréciation du caractère raisonnable de la menace ou de la gêne appartient exclusivement au « Secretary of the Interior » après consultation des agences et départements fédéraux compétents et des Etats côtiers voisins⁵. Ce procédé est discutable, lui aussi, dans la mesure où il permet à une autorité nationale de trancher sans recours un problème susceptible d'intéresser la communauté internationale tout entière. De plus, il est à craindre qu'une fois la construction d'un port artificiel autorisée, l'Etat ne puisse plus revenir politiquement sur une telle autorisation.

Le projet américain relatif aux îles artificielles déposé sur le bureau de la Conférence de Caracas sur le droit de la mer tempère quelque peu le caractère unilatéral de la législation américaine⁶. Mis à part la possibilité de régler les conflits entre Etats par les méthodes traditionnelles de négociations directes, bons offices ou médiations, l'article 5 prévoit un recours à un « Tribunal du droit de la mer » dont les décisions seraient obligatoires entre parties. Ce tribunal serait assisté par des assesseurs spécialisés pour le cas où le litige porterait sur des questions techniques telles que la sécurité de la navigation, la pollution ou la pêche.

Il n'en reste pas moins que le projet américain est insatisfaisant dans la mesure où il n'offre qu'une réglementation internationale curative et non préventive.

⁴ *Op. cit.*, note 1.

⁵ *Op. cit.*, note 1, Sec. 101, 102 (a) et 104 (e).

⁶ *U.N. Doc. A/AC, 138/SC II, L 35, 16 juillet 1973.*

V. LE PROJET BELGE SUR LES ILES ARTIFICIELLES

A ce titre, le projet belge⁷ est nettement plus élaboré et plus respectueux des objections que tout Etat intéressé pourrait élever à la construction d'îles artificielles. La Belgique a tenu compte des inconvénients que l'initiative d'un Etat de construire une île artificielle pourrait provoquer : gêne à la navigation internationale et à la pêche, pollution, formation de bancs de sable, entrave éventuelle à l'accès d'un port voisin. Elle a été consciente également du fait qu'il fallait mettre sur pied trois procédures distinctes applicables respectivement à la mer territoriale, au plateau continental et à la zone « au-delà ».

En ce qui concerne la mer territoriale, la souveraineté de l'Etat riverain était déjà grevée par certaines restrictions obtenues dans l'article 15 de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë. Si l'Etat riverain a incontestablement le droit exclusif de créer des îles artificielles dans cette zone, il est cependant équitable de prévoir des dispositions imposant la consultation des autres Etats intéressés, d'autant qu'une telle construction dans certaines mers étroites peut gêner la navigation et l'accès des ports d'un pays voisin. Le projet belge contient donc une procédure de publication de plans afin que l'Etat riverain puisse recueillir les observations qui pourraient lui être soumises par d'autres Etats et qu'il puisse en tenir compte. En cas de désaccord, l'Etat qui s'estimera lésé aura un recours devant l'O.M.C.I., laquelle pourra prescrire des modifications ou des aménagements à l'installation mais ne pourra pas l'interdire. L'O.M.C.I. ne sera cependant compétente qu'en cas d'entraves potentielles à l'accès d'un port d'un Etat voisin ou en cas de dommage réel ou potentiel à l'environnement marin de la mer territoriale d'un Etat voisin.

Il est dès lors regrettable que le projet belge ne contienne aucune référence expresse à la navigation internationale au sens large. Dans sa rédaction actuelle, le projet ne vise en effet pas la construction d'installations dans les mers étroites ou les détroits tels le Pas-de-Calais, le Golfe Persique, etc., où une circulation internationale intense transite dans les mers territoriales sans pour autant accéder à un port immédiatement voisin. De même, le projet prévoit que l'Etat riverain a le droit d'édifier dans sa mer territoriale des îles artificielles ou des installations immobiles à condition de ne pas « porter dommage à l'environnement marin des mers territoriales des Etats voisins ». On ne voit guère pourquoi cette condition ne s'appliquerait qu'aux mers territoriales des Etats voisins. Le dommage pourrait très bien être occasionné à des installations destinées à l'exploration ou à l'exploitation du plateau continental de l'Etat voisin ou résulter de l'ensablement d'un câble ou d'un pipeline, ou encore de la pollution d'une station balnéaire artificielle située en haute mer. Enfin, il eût été bon de préciser que les îles artificielles et autres installations immobiles implantées

⁷ U.N. Doc. A/AC, 138/81, 11 juillet 1973.

dans la mer territoriale ne pourront servir les revendications de l'Etat riverain relatives à la délimitation de ses eaux territoriales.

Sous ces réserves, le projet belge relatif à l'installation d'îles artificielles et autres dispositifs immobiles en mer territoriale peut être considéré comme le plus respectueux des intérêts légitimes de tout Etat intéressé.

En ce qui concerne le plateau continental, le projet belge considère logiquement qu'il est équitable de soumettre la construction d'installations artificielles destinées à d'autres fins que l'exploration et l'exploitation du sol et du sous-sol, à l'autorisation préalable de l'Etat riverain. Cette construction est, en effet, susceptible de gêner directement l'Etat intéressé dans l'exercice des droits souverains qui lui sont conférés en matière d'exploration ou d'exploitation. Cette prémisse appelle quelques réflexions. Les destinataires directs de la liberté des mers sont des sujets de droit international, c'est-à-dire le plus souvent des Etats. Les particuliers et les personnes morales de droit privé ne bénéficient qu'indirectement de ces libertés. En d'autres termes, la thèse d'indépendance soutenue parfois par des créateurs d'îles artificielles ayant l'ambition d'échapper à toute souveraineté n'est pas concevable. La création d'un Etat indépendant suppose en effet la réunion d'une série de critères dont une notion territoriale qui, elle, n'est pas susceptible de s'appliquer à une île artificielle⁸. L'île artificielle devra donc toujours être rattachée à l'ordre juridique d'un Etat déterminé.

En conséquence, les personnes de droit privé ressortissantes d'un Etat, qui projettent de créer une installation artificielle en haute mer sur le plateau continental d'un autre Etat, se trouvent confrontées à un choix qui est logiquement reflété par le projet belge :

Ou bien, elles adopteront la solution simple de se placer directement sous la juridiction de l'Etat riverain dans le but d'éviter un problème politique. Cette formalité permettra de réduire les formalités à une simple autorisation sous réserve des intérêts légitimes à faire valoir par un autre Etat éventuellement lésé. Cette première solution semble être directement applicable aux ressortissants des Communautés européennes dans le cadre des dispositions sur la liberté d'établissement. Ce qui pourrait être concédé à un national devra pouvoir l'être aux mêmes conditions à un ressortissant d'un autre Etat membre.

Ou bien, le promoteur privé pourra souhaiter que son installation tombe sous la juridiction d'un autre Etat que celle de l'Etat riverain. Dans cette hypothèse, il devra obtenir un « pavillon » de l'Etat sous la juridiction duquel il opérera de se soumettre. Il est à prévoir cependant que l'Etat riverain se livrera à un contrôle strict du pavillon au stade de l'autorisation. Outre que certains des Etats riverains adopteront probablement une politique systématique de refus d'autorisation afin de soumettre les installations à leur juridiction exclusive,

⁸ Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. *Rapport sur la situation juridique d'îles artificielles créées en haute mer* de M. MARGUE, 9 décembre 1971, Doc. 3054.

il est certain que le pavillon de l'installation devra offrir des garanties suffisantes à l'Etat riverain. Ainsi, il ne serait pas étonnant que les Etats occidentaux soient réticents à autoriser des installations arborant des pavillons de complaisance comparables à ceux dont l'usage est répandu dans la navigation internationale. De telles installations deviendraient vite des centres de fraude inacceptables pour les Etats riverains.

En fait, l'existence même dans le projet belge d'une possibilité de choix de juridiction dans le chef du promoteur privé s'explique par la nature juridique controversée des installations visées. Si la notion d'île naturelle est définie à l'article 10, alinéa 1^{er} de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, l'île artificielle, quant à elle, n'est définie nulle part si ce n'est *a contrario* à l'article 5.4 de la Convention sur le plateau continental où il est précisé que les « installations et dispositifs... n'ont pas le statut d'île ». L'assimilation à la notion de navire aurait pu convenir si cette définition n'excluait pas *de plano* certains modèles d'îles artificielles, par exemple celles issues d'un remblai ou d'une digue.

M. Margue dans son rapport à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe⁹ explique que :

« La différence fondamentale entre l'île artificielle et le navire reste que le navire est fait pour se déplacer alors que l'île artificielle prétend demeurer en un lieu déterminé de la mer. Le navire ne fait que passer, l'île artificielle correspond à une utilisation privative de la mer. Si l'île artificielle peut posséder une certaine navigabilité, elle est cependant destinée à rester en poste fixe. D'autre part, il faut admettre que dans le cas où le navire reste ancré à titre permanent en haute mer pour s'y livrer à une certaine activité, sa qualité juridique de navire s'en trouvera affectée. »

Le projet belge semble adopter une solution hybride. Il distingue les îles artificielles des installations immobiles. D'une part, la notion d'île artificielle semble ainsi se rapporter exclusivement aux installations non flottantes prenant directement appui sur le sol marin, d'autre part, la référence aux installations immobiles permet d'englober aisément les constructions flottantes ancrées de façon permanente au fond de la mer. Le texte du projet ne contient nulle part une allusion à ce critère de permanence. L'appréciation d'un tel critère pourrait d'ailleurs soulever des conflits qu'il est préférable d'éviter par le biais de l'option contenue dans la proposition. Ainsi, en pratique, le choix de la loi du pavillon reste avantagement ouvert aux installations flottantes immobiles, sous réserve de l'autorisation à délivrer par l'Etat riverain. Le passage du statut de navire à celui d'installations immobiles devient ainsi concevable sans changement de juridiction.

L'absence de définition applicable à la notion d'« île artificielle » entraîne cependant une difficulté pratique non négligeable relative à tous les accessoires

⁹ *Op. cit.*, note 8, point 17.

d'une telle installation. Ainsi, un port artificiel ne se conçoit pas sans remorqueurs, bateaux-pilotes, dragues, bâtiments de liaison et de sauvetage. Ces accessoires font indiscutablement partie de l'installation dans son ensemble. Cependant, dans l'état actuel du projet belge, ils ne sont assimilables ni à l'île artificielle ni à l'installation immobile dont ils dépendent. Il serait peu logique pourtant que ce matériel puisse être soumis à une juridiction différente de celle qui régit l'installation principale. La loi française du 30 décembre 1968 relative à l'exploration et l'exploitation du plateau continental prévoit d'ailleurs expressément cette hypothèse en son article 3. Elle crée ainsi une exception à la loi du pavillon applicable aux navires. Il serait souhaitable et logique que le projet belge fasse une allusion similaire à ces accessoires navigants.

Ces quelques réflexions nous ramènent aux avantages du projet. Du point de vue des occupants d'une installation située sur le plateau continental d'un Etat, la proposition belge tranche souplement la question de l'ordre juridique applicable à la vie et aux activités des habitants de l'installation. Le statut personnel de ces habitants restera, bien entendu, régi par leur nationalité. Quant à l'apatride, il tombera dans la sphère d'attraction de l'Etat possédant juridiction sur l'île artificielle. Les relations de droit privé seront également fonction du droit en vigueur dans l'Etat en question.

Il est cependant certain que l'Etat riverain aura tendance à subordonner son autorisation à certaines garanties. Ainsi, l'Etat riverain sera certainement réticent à accepter sur son plateau continental une île artificielle soumise à la juridiction d'un autre Etat dont la législation sociale, par exemple, ne conférerait pas aux travailleurs les mêmes garanties que ceux-ci auraient s'ils travaillaient sur la terre ferme. De même, il n'acceptera pas des activités contraires à son ordre public interne. Le cas de l'île Rem et de l'Etat néerlandais illustre cette question. Dans cette optique, il semble donc que le projet belge conçoive l'autorisation de l'Etat riverain comme potentiellement révocable. Tel pourrait en effet être le cas dans l'hypothèse où l'installation changerait de pavillon à la suite d'une aliénation.

En conclusion, la pratique démontrera probablement la prédominance sur le plateau continental de la juridiction de l'Etat riverain sur celle de l'Etat sous le pavillon duquel la construction est entreprise. Ce développement devrait trouver l'assentiment de la plupart des Etats côtiers.

L'article d) du projet belge contient à l'instar des dispositions relatives à la construction d'installations en mer territoriale une procédure de publication des plans et de consultation avec les Etats intéressés. En cas de conflit, un recours est prévu soit devant l'O.M.C.I. pour les griefs en matière de navigation, soit devant l'Organisation régionale de pêche pour ceux touchant à la pêche, soit devant l'autorité internationale en matière d'environnement et de pollution si l'on en établit une. L'organisme compétent pourra prescrire des modifications ou des aménagements. Apparemment, il ne pourra pas interdire l'installation.

Cet article ne précise cependant pas deux points importants. En premier

lieu, il n'est pas clair à qui, de l'Etat riverain ou de l'Etat constructeur, incombe l'obligation de publication et de consultation. En second lieu, il semble que l'Etat sous le pavillon duquel la construction est entreprise ne dispose d'aucune voie de recours au cas où l'Etat riverain ne lui délivrerait pas l'autorisation requise, ou dans le cas encore plus grave où il révoquerait son autorisation.

L'occupation par une île artificielle d'une partie de la mer territoriale correspond à une occupation privative du domaine public national. Le droit administratif de la plupart des Etats n'autorise une telle occupation privative que si elle est compatible avec l'affectation de ce domaine. Il prévoit des règles d'autorisation et accorde une certaine protection au droit de jouir de cette autorisation. Ainsi, par exemple, les concessions accordées par une autorité publique sont le plus souvent révocables, mais, dans ce cas, l'occupant a droit à des indemnités correspondant au dommage qui lui a été occasionné.

L'occupation d'une parcelle de haute mer sort, par contre, de la compétence d'un Etat déterminé. Ce domaine est celui de la communauté internationale. Cette prémisse a fait soutenir par une certaine doctrine la thèse qu'une autorisation devait être accordée par l'ensemble des Etats. Cette théorie est évidemment inapplicable en pratique. Le droit, au même titre qu'un lord-maire, doit se plier à la réalité. A défaut de réglementations et de structures internationales, les Etats riverains, naturellement les plus intéressés, doivent être investis de compétences fonctionnelles, se traduisant par des mesures comparables à celles prises par les organes publics en droit administratif interne. Dans cette optique, la procédure d'autorisation imposée par l'Etat riverain pour toute installation située sur son plateau continental ressort d'un mécanisme purement interne. S'il paraît logique qu'une décision accordant l'autorisation puisse faire l'objet au niveau international d'un recours formé par un autre Etat dont les intérêts se trouveraient lésés par cette autorisation, un refus d'autorisation semble, par contre, n'être susceptible d'aucun recours au niveau international, du moins dans l'optique du projet belge. Si les auteurs de ce texte avaient voulu un tel recours, ils auraient conçu une autorisation ayant un effet purement consultatif et auraient laissé à l'organisme international compétent le soin de trancher le conflit. Tel ne semble pas avoir été leur intention. L'attribution de compétences fonctionnelles permet à l'Etat riverain d'être le juge exclusif des motifs de son refus. Cette déduction découle du fait qu'il est présumé être l'Etat le plus directement intéressé et éventuellement le plus directement lésé.

Cette conclusion est lourde de conséquences. Les suites matérielles d'un tel refus seront négligeables si l'installation est à l'état de projet. Par contre, elles seront très substantielles dans l'hypothèse où l'Etat riverain révoquerait une autorisation antérieurement accordée à un promoteur dont l'installation bénéficierait du pavillon d'un autre Etat. Il n'est pas souhaitable de voir un tel conflit entre Etats soumis aux cours et tribunaux de l'Etat riverain.

Deux solutions sont possibles : ou bien, l'autorisation une fois accordée doit

être irrévocable dans le chef de l'Etat riverain; ou bien, la révocation doit être soumise à l'appréciation d'un organisme international.

Cette deuxième solution présente les meilleures garanties de souplesse dans la mesure où des causes légitimes de révocation pourraient survenir plusieurs années après la construction.

L'article d) du projet belge ne prévoit de recours qu'au stade de la planification de l'installation. Il serait utile de prévoir un même recours durant sa vie et surtout pour l'époque où l'installation deviendra périmée et devra être enlevée.

Le troisième et dernier volet du projet belge concerne les installations situées en haute mer, au delà des limites du plateau continental. Il est à remarquer que pour cette zone, le statut des installations artificielles deviendra unique quelle que soit la nature ou l'objectif de ces dernières. Tel n'était pas le cas pour le plateau continental où il fallait distinguer selon que l'île ou le dispositif immobile explorait ou exploitait le sol ou le sous-sol d'une part ou qu'il exerçait toutes autres activités d'autre part. Cette dualité d'objectifs entraînait une dualité de régime. Dans le premier cas, l'Etat riverain possédait des droits souverains, dans le second, le projet belge ne lui accordait qu'une juridiction éventuelle et un pouvoir d'autorisation. Cette différence de terminologie mérite qu'on s'y arrête un instant.

Ses origines remontent à la déclaration Truman du 28 septembre 1945. Le président des Etats-Unis revendiqua un droit de propriété au profit de l'Etat riverain sur toutes les richesses du plateau continental. Il affirma d'autre part que ces richesses étaient soumises à « la juridiction et au contrôle de l'Etat riverain ». Le mot « souveraineté » fut prudemment évité. Cependant, cette formule ne trompa personne d'autant que le mot « control » en anglais a une signification beaucoup plus intense que son équivalent français. Il contient une notion d'*impérium* beaucoup plus forte qu'une simple surveillance. Il n'est donc pas étonnant de retrouver dans la Convention de Genève sur le plateau continental l'expression « droits souverains ».

Le projet belge ne contient nulle part de référence à un « contrôle ». Il est cependant curieux de trouver des expressions très similaires à celle de la déclaration Truman. Ainsi, en ce qui concerne la zone au delà de la juridiction nationale, toute construction d'île artificielle ou d'installation immobile relèvera de « l'autorité et de la juridiction du mécanisme international des fonds marins ». La différence avec la notion de « souveraineté » ou avec celle de « droits souverains » est pratiquement inexistante. Le projet belge permet cependant un démembrement des droits du mécanisme international. Cet organisme pourra autoriser un Etat à édifier une installation et lui déléguer la juridiction sur ladite installation. Cette disposition s'imposait eu égard aux lacunes du droit de la mer. Il est certain que le procédé de la délégation sera largement utilisé. Les Etats qui s'estimeront lésés par un projet auront ainsi la possibilité de faire entendre leur voix au sein de l'organisme et d'utiliser les moyens de recours qui seront créés.

VI. LES AUTRES PROJETS RELATIFS AUX ILES ARTIFICIELLES

Dans le passé, en l'absence de toute réglementation, la question de la juridiction sur les îles artificielles construites par des particuliers avait divisé la doctrine. Certains auteurs penchaient pour que la juridiction soit exercée par l'Etat dont le constructeur était ressortissant, d'autres préféraient attribuer la juridiction à l'Etat le plus proche. Les partisans de cette seconde thèse semblent être les plus nombreux¹⁰.

De *lege ferenda*, il était danc souhaitable dans l'attente d'une réglementation internationale de ne plus permettre des installations privées prétendant échapper à toutes juridictions. Le cas de l'île Rem, déjà cité, démontre la volonté des Etats riverains de ne plus permettre de telles situations.

La Belgique et les Etats-Unis ne sont pas les seuls pays à avoir pris conscience de la nécessité d'insérer dans les nouvelles conventions sur le droit de la mer des dispositions régissant le statut et la juridiction applicables aux îles artificielles.

La république de Malte a également déposé un projet. Initialement, ce projet ne comportait aucune définition dans son article 63 intitulé « Des îles artificielles, des ports flottants ou d'autres installations ancrées au fond de la mer »¹¹. Cette lacune fut comblée lors d'une récente révision du texte¹². Une distinction fut introduite entre les « îles artificielles », les « installations en surface » et les « installations flottantes ». Cependant, ces trois catégories bénéficient d'un régime identique. Dans cette optique, les projets belge, américain et maltais concordent parfaitement.

Le projet maltais contient également un embryon de procédure internationale destiné à protéger les droits des Etats intéressés. Il est affirmé que l'Etat riverain a le droit exclusif d'établir des îles artificielles ou autres installations sur son « espace océanique national ». L'Etat riverain devra porter cette installation à la connaissance de l'« autorité internationale ». Il sera responsable du balisage adéquat de l'installation. Il devra également respecter les voies maritimes normales du trafic international. En cas de contestation, un recours est prévu devant une « Cour de justice ». Il semble cependant que ce recours ne soit pas ouvert en cas de litige relatif à des intérêts autres que ceux de la navigation. On constate immédiatement que le projet maltais accorde à l'Etat riverain une emprise beaucoup plus grande sur les îles artificielles que le projet belge.

Dans le domaine particulier du choix de l'emplacement de l'installation, par

¹⁰ HEIJMANS, A.M.J., « Kunstmatige eilanden en het volkenrecht », *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, n° 68, mai 1974, p. 21.

¹¹ UNGAOR, 26^e session, *suppl.* 21 A/8421, pp. 119, art. 63.

¹² UNGAOR, A/9021, vol. III, p. 69.

exemple, le projet maltais semble pouvoir favoriser une politique du fait accompli. Il n'est en effet pas précisé que la publicité devra être préalable aux travaux. Le recours risque donc de s'exercer dans des circonstances difficiles mettant en jeu des intérêts importants. Il faut cependant noter que cette formule reste préférable à celle présentée par le projet conjoint de la Colombie, du Venezuela et du Mexique, lequel prévoit à ce sujet une compétence exclusive et sans recours de l'Etat riverain¹³.

Le projet américain¹⁴ contient quelques dispositions intéressantes concernant la zone de sécurité à instituer autour des installations artificielles. L'Etat riverain pourra créer une zone « raisonnable » de sécurité en fonction de la nature et de l'objectif de l'installation. Cette zone devra être conforme aux standards internationaux qui seront promulgués par l'« autorité internationale ». Ce projet tient compte du fait qu'une petite île artificielle ne nécessite pas une zone équivalente à celle requise par un port artificiel. Dans ce dernier cas, la sécurité de la navigation ne pourra se contenter d'une zone de 500 mètres comme le suggère le projet belge. Il est évident qu'une certaine flexibilité est désirable à condition qu'elle offre des garanties contre tout abus éventuel.

VII. CONCLUSIONS

Le projet « Zeestad » de construction d'un port artificiel au large de Zeebrugge pourrait poser à l'heure actuelle un problème difficile au gouvernement belge. En l'absence de toute réglementation internationale, la Belgique ne dispose, en effet, d'aucune juridiction sur les îles artificielles établies sur son plateau continental à condition que ces dernières ne se livrent à aucun acte d'exploration ou d'exploitation du lit de la mer. En conséquence, les promoteurs privés n'ont aucune autorisation à demander à la Belgique.

Il a cependant été démontré que ces particuliers devront se placer sous la juridiction d'un Etat puisque la liberté de la mer n'est pas directement accessible aux sujets de droit privé. Les législations nationales pourraient donc prévoir pour l'avenir une procédure d'immatriculation comparable à celle applicable aux navires.

Cette situation lacunaire a conduit les juristes à interpréter très largement la Convention de Genève sur le plateau continental afin de rattacher dans la mesure du possible les projets à une législation existante. Ainsi, l'utilisation du sable et du gravier provenant du plateau continental pour ériger des digues pourra être assimilée à une forme d'exploitation. De même, l'approvisionnement en eau douce pompée depuis des nappes aquifères situées sous le plateau continental

¹³ Doc. officiels U.N., *A/AC 138/SCH/L 21*; UNGAOR *A/9021*, vol. III, p. 19, art. 7.

¹⁴ *Op. cit.*, note 6.

constituera également un acte d'exploitation. De tels exemples peuvent être multipliés. Ils ouvrent à l'Etat riverain un droit souverain sur de telles constructions même si l'activité d'exploitation ne constitue qu'un objectif accessoire de l'installation.

L'Etat riverain dispose, par ailleurs, d'autres moyens de pression pour faire entrer une telle installation dans son ordre juridique. Ainsi la plupart des constructions artificielles auront économiquement besoin d'un cordon ombilical. Un port ne se conçoit en pleine mer qu'à condition de disposer d'une infrastructure sur la terre ferme doublée de solides moyens de liaison. La collaboration de l'Etat riverain le plus proche est donc vitale. Il ne suffit donc pas que le ou les Etat(s) riverain(s) n'ai(en)t pas d'objection à formuler contre la construction d'une île. Il faut encore que ces Etats favorisent activement le projet. La nécessité d'une telle assistance devrait constituer un moyen de pression efficace pour faire entrer toute installation dans l'orbite d'une juridiction déterminée par le biais du pavillon.

Les projets belge, américain et maltais ont en commun d'avoir traduit à des degrés différents la prééminence juridictionnelle de l'Etat riverain sur les îles artificielles situées sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive.

Une telle évolution du droit de la mer correspond aux nécessités de la réalité politique et économique. Elle doit donc être approuvée sous réserve de protéger les utilisations traditionnelles de la mer. Dans cette optique, le projet belge offre indiscutablement les meilleures garanties.