

LA PRATIQUE ÉTATIQUE BELGE ET LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE (ZEE) (*)

PAR

Roeland JANSOONE

LICENCIÉ EN DROIT,
FONCTIONNAIRE AU MINISTÈRE FÉDÉRAL
DES COMMUNICATIONS ET DE L'INFRASTRUCTURE

1. — LA ZEE DANS SON CONTEXTE DE DROIT INTERNATIONAL

Avant de m'étendre sur les lignes de force de la pratique étatique belge (en voie de formation) en matière de « zone économique exclusive » (ZEE), j'aimerais tout d'abord brièvement situer le concept de la ZEE dans son contexte de droit international.

La ZEE est un concept qui, via la pratique des Etats et le droit coutumier international, existait déjà avant la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS en anglais) de 1982.

La notion, qui occupe une position clé dans la Convention UNCLOS, n'y est cependant pas définie. L'article 55 de cette Convention décrit plutôt le régime applicable à cette zone marine fonctionnelle. Il s'agit d'« une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, soumise au régime juridique particulier en vertu duquel les droits et la juridiction de l'Etat côtier et les droits et libertés des autres Etats sont gouvernés par les dispositions pertinentes de la Convention UNCLOS ». On peut parler, en l'occurrence, d'une « juridiction rampante » de l'Etat côtier.

La ZEE peut être définie comme étant une zone *sui generis* n'appartenant pas formellement à la haute mer et où la juridiction de l'Etat du pavillon, d'application sous le régime de la haute mer, est remplacée par l'attribution de droits économiques souverains et du pouvoir juridictionnel à l'Etat côtier. Les droits souverains concèdent à l'Etat côtier le monopole de tout ce qui est rentable dans cet espace maritime économique (notamment la pêche, la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents). Par ailleurs, l'Etat côtier peut exercer son pouvoir juridictionnel en

(*) Traduction française par l'auteur de son intervention en néerlandais.

ce qui concerne la recherche scientifique et la construction d'îles artificielles.

Pour exercer dans la ZEE des activités en l'un ou l'autre de ces domaines, les Etats tiers doivent obtenir une autorisation de l'Etat côtier. La compétence exclusive n'est donc pas une compétence discrétionnaire. L'Etat côtier a aussi des obligations : il règle les ressources de pêche et veille à ce qu'elles soient respectées.

L'Etat côtier a juridiction en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin (il ne peut pas polluer et doit empêcher que des navires battant pavillon d'autres Etats ne polluent la zone). Cette compétence écologique se situe dans le prolongement de la compétence économique qui doit garantir et protéger l'exploration et l'exploitation.

La notion de « Plateau continental » n'est pas abolie par l'introduction du concept « ZEE ». Elle est partiellement incorporée dans la ZEE mais peut encore s'étendre au-delà de la limite des 200 milles marins. La « zone de pêche » est également englobée dans la ZEE.

Les droits traditionnels liés à la haute mer restent inchangés (liberté de survol et liberté de poser des câbles et des pipelines sous-marins). Le résultat principal demeure toutefois le maintien de la liberté de navigation (art. 58 de la Convention UNCLOS). Dans ce contexte, le concept d'une ZEE constitue un compromis entre les Etats qui disposent d'une flotte importante et les principaux Etats côtiers.

2. — LA PRATIQUE ÉTATIQUE BELGE EN MATIÈRE DE ZEE EST UNE PRATIQUE EN VOIE DE FORMATION

Le présent exposé est actuellement encore hypothétique puisqu'il présuppose la ratification de la Convention UNCLOS par la Belgique et/ou l'instauration par celle-ci d'une ZEE. La pratique étatique belge en matière de ZEE est, en effet, une pratique en voie de formation dont les lignes de base sont conçues au sein de forums internationaux (Conférence des Etats de la Mer du Nord, Union Européenne, OMI). La Convention UNCLOS, qui par certaines de ses dispositions pertinentes confère aux Etats la mission de concrétiser cette « constitution maritime » dans leur législation interne, en constitue le cadre juridique.

Comme la législation belge dispose déjà d'un cadre juridique pour la zone de pêche et le plateau continental, l'attribution de la juridiction sur le plan écologique constituerait la principale innovation au moment de l'instauration d'une ZEE belge. La partie XII de la Convention UNCLOS règle la protection et la préservation du milieu marin. Les dispositions détaillées qui y figurent définissent le cadre juridique pour une action limitée de pro-

tection du milieu marin dans la ZEE, les eaux territoriales et les eaux intérieures.

Dans la Déclaration ministérielle de la Troisième Conférence internationale sur la protection de la Mer du Nord (La Haye, 1990), les Etats riverains de la Mer du Nord ont déclaré qu'il y aurait coordination en ce qui concerne l'extension du pouvoir juridictionnel dans la Mer du Nord et qu'ils harmoniseraient les pratiques d'exécution y relatives conformément au prescrit de la partie XII de la Convention UNCLOS.

Cette option politique est appuyée par la Déclaration de Paris de 1992 consécutivement à laquelle eut lieu une coordination au sein d'un groupe de projet qui se réunit régulièrement à La Haye et qui se compose de délégués des ministères de l'Environnement et des Communications des Etats riverains de la Mer du Nord. Le Département des Affaires étrangères de chaque Etat membre coordonne les activités de sa délégation.

Lorsqu'on analyse l'extension du pouvoir juridictionnel dans la Mer du Nord, il importe d'examiner les points suivants : l'état actuel de la situation dans chaque Etat eu égard à ladite déclaration politique, le cadre juridique de la Convention UNCLOS et l'éventuelle coopération opérationnelle (coordination des interventions policières, droit d'intervention dans la ZEE d'un autre Etat, droit de poursuite, reconnaissance mutuelle des preuves, transfert de la procédure juridique, ...). Dans le cadre plus étendu de l'Union Européenne (UE), on peut mentionner le projet de directive concernant l'établissement d'un système européen de notification des navires dans les zones maritimes de la Communauté (EUROREP).

Ces points seront examinés à présent un à un.

3. — POINTS EN RAPPORT AVEC LA ZEE

3.1. — *Etat actuel de la situation dans les Etats riverains de la Mer du Nord*

La France et la Norvège sont les pionniers en matière de ZEE puisqu'elles avaient déjà créé une ZEE en 1976. La Suède a une ZEE depuis 1993. Aux Pays-Bas et au Danemark, le processus législatif est fort avancé. L'Allemagne a ratifié la Convention UNCLOS le 14 octobre 1994 et a établi un projet de loi portant exécution des dispositions de la Convention UNCLOS relatives au régime d'une ZEE. Celle-ci entrerait en vigueur vers la fin de 1995. Au Royaume Uni, la « House of Lords » prépare actuellement une proposition de loi pour la mise en application de la Déclaration de Paris. Le Royaume Uni créerait à cet effet une zone « *ad hoc* » pour laquelle les compétences nécessaires seraient accordées au Gouvernement en vue de l'application de la partie XII de la Convention UNCLOS. En Belgique, la question est examinée par un groupe de travail interdépartemental.

3.2. — *La Zone Economique Exclusive et le cadre juridique de la Convention UNCLOS*

3.2.1. — Navigation et milieu marin

a) *Généralités*

La navigation maritime est responsable pour 12 % de l'ensemble de la pollution marine. Cela n'empêche pas l'existence devant la Côte belge d'une interaction très intense entre le trafic maritime et le milieu marin. Les effets de pollution (rejets accidentelles ou opérationnelles) causés par les navires se font surtout ressentir aux endroits où la concentration du trafic maritime est le plus élevé.

La réglementation du trafic maritime (art. 211, § 1^{er} de la Convention UNCLOS) ne constitue pas en soi un argument pour instaurer une ZEE. Des mesures prises à cet effet peuvent contribuer à la protection du milieu marin. Les problèmes spécifiques peuvent être résolus au moyen des recommandations de l'OMI et de leur mise en application dans la législation maritime.

La possibilité pour les Etats côtiers de rendre exécutoire dans la ZEE la Partie XII de la Convention UNCLOS constitue une importante plus-value pour la protection du milieu marin.

Sur la base de l'art. 211, § 5 de la Convention UNCLOS, les Etats côtiers peuvent dans une ZEE donner effet aux règles et normes internationales généralement acceptées (par ex. : MARPOL, SOLAS et COLREG) en les incorporant dans leur législation interne. A l'heure actuelle, la plupart des Etats riverains de la Mer du Nord dépendent sur ce point de l'Etat du pavillon.

La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, mieux connue sous le nom de MARPOL 73/78, contient les principales normes internationales en la matière — notamment à propos du rejet par pompage de substances nuisibles au milieu marin — et en autorisant les Parties à la Convention à poursuivre les contrevenants.

Au moment de la création d'une ZEE il faudrait étendre à cette zone notamment l'application de la Convention MARPOL qui, dans le contexte belge, ne s'applique qu'aux navires circulant dans les eaux territoriales.

L'art. 211, § 6 a) de la Convention UNCLOS autorise les Etats côtiers à prendre des mesures spéciales et supplémentaires pour la prévention de la pollution par les navires dans des zones particulières de leur ZEE. Ces Etats doivent toutefois d'abord en faire la demande à l'Organisation maritime internationale (OMI) qui définit les conditions.

Dans la Mer du Nord il n'y a pas d'interdiction générale sur le rejet d'hydrocarbures. Ce rejet est toutefois lié à certaines conditions.

b) *Articles 220 et 221 de la Convention UNCLOS, la juridiction des Etats côtiers en cas de pollution commise par les navires dans la ZEE*

** Pollution opérationnelle : article 220, §§ 3, 5 et 6 de la Convention UNCLOS : interprétation possible*

L'article clé 220 mérite une attention particulière parce qu'il définit les diverses actions que peut entreprendre l'Etat côtier lorsqu'une pollution opérationnelle a été commise par des navires.

Lorsqu'un Etat a de sérieuses raisons de penser qu'un navire a commis une infraction aux règles et normes internationales applicables en matière de pollution, il peut demander au navire de fournir des renseignements pour établir si une infraction a été commise (220, § 3) et procéder à l'inspection matérielle du navire en cas de rejets importants dans le milieu marin qui ont causé ou risquent d'y causer une pollution notable ou si le navire s'est montré peu coopérant pour fournir les renseignements à l'Etat côtier (220 § 5).

Bien que les paramètres de l'art. 220 § 5 ne soient pas clairs et qu'il n'y ait pas de lien précis entre les différents termes, on pourrait supposer qu'il s'agit, en l'occurrence, de rejets visibles qui sont contraire à la Convention MARPOL et/ou qui constituent en vertu de celle-ci une base de poursuite.

Lorsqu'il y a preuve manifeste qu'un navire a commis une infraction ayant entraîné des rejets qui ont causé des dommages importants au littoral ou aux intérêts connexes de l'Etat côtier, cet Etat peut intenter une action et notamment ordonner l'immobilisation du navire (art. 220 § 6). Les dommages ont ici un impact plus direct et concret sur les intérêts de l'Etat côtier.

Dans la législation actuelle des Etats riverains de la Mer du Nord, la distinction entre « rejets importants » (substantial discharge) (§ 5) et « dommages importants » (major damage) (§ 6) n'est pas encore clairement définie. Alors que le § 5 peut s'avérer utile lorsqu'il y a de « sérieuses raisons » de penser que des rejets clandestins ont causé des dommages au milieu marin (clear grounds), le § 6 ne peut être invoqué que dans des cas exceptionnels, lorsqu'il y a preuve objective et manifeste de dommages importants causés au littoral (clear objective evidence).

Les preuves peuvent être recueillies sans retenir inutilement le navire. Le principe de proportionnalité est donc pris en considération. Ce n'est que lorsque le navire refuse de coopérer qu'il peut être procédé à une inspection effective.

La reconnaissance de la spécificité de la navigation ressort aussi de l'art. 220, § 7 qui prévoit que le navire peut — même en cas de dommages importants (220, § 6) — poursuivre sa route lorsque l'Etat du pavillon a souscrit aux procédures internationales reconnues en la matière pour garan-

tir le respect des obligations concernant le versement d'une caution ou le dépôt d'une autre garantie financière appropriée.

** Accidents de mer : Article 221, extension de la Convention sur l'Intervention (Convention de 1969 + protocole du 2 novembre 1973 relative aux mesures à prendre en haute mer en cas de pollution par des hydrocarbures ou par d'autres produits)*

Lorsqu'un Etat côtier a instauré une ZEE, ce sera l'art. 221 de la Convention UNCLOS qui y sera applicable plutôt que la Convention sur l'Intervention relative aux mesures à prendre en haute mer. L'article 221 de la Convention UNCLOS permet aux Etats, en cas d'accident de mer survenu au-delà de la mer territoriale, de prendre des mesures proportionnées aux dommages effectivement subis ou dont ils sont menacés afin de protéger leur littoral ou les intérêts connexes contre la pollution ou une menace de pollution résultant d'un accident de mer (abordage, échouement, ...)

c) Incidence possible des articles 220 et 221 sur la législation interne

Les paramètres de l'art. 220 de la Convention UNCLOS ne sont pas toujours des plus précis. Ils devront toutefois être spécifiés dans la loi d'exécution.

L'emploi de critères tels que « pollution notable », « pollution visible », « ampleur et endroit du rejet » n'est pas toujours évident.

A proximité ou au-delà de la limite géographique des 50 milles marins, le phénomène de décomposition naturelle neutralisera plus facilement un rejet d'hydrocarbures de 15 ppm qu'à proximité des eaux côtières qui sont plus vulnérables sur le plan écologique. Néanmoins, tout rejet d'hydrocarbures de » 15 ppm effectué dans la limite géographique des 50 milles marins constitue une infraction à l'Annexe I de la Convention MARPOL (pollution notable).

Cette limite est fixée par la Convention MARPOL mais elle est inférieure à ce qui est visible. En effet, les rejets d'hydrocarbures de moins de 40 à 50 ppm ne sont généralement pas visibles et ne peuvent être repérés par télédétection. Les conditions atmosphériques peuvent aussi parfois contribuer à rendre invisibles des rejets beaucoup plus importants (ex. par mer houleuse).

Dans ces circonstances, l'obtention de preuves matérielles et l'élaboration d'un dossier par les autorités judiciaires s'avère une tâche difficile. A cela s'ajoute que les preuves obtenues au moyen de la télédétection ne sont pas toujours admises par le tribunal qui ne leur reconnaît pas, en ce cas, de force probante.

Sur la base de l'élément matériel (volume et endroit du rejet) et de l'élément intentionnel (détermination de l'acte, volonté ou refus de coopérer

avec l'Etat côtier) il faudra prévoir dans la législation interne un régime approprié pour les articles 220 et 221 de la Convention UNCLOS qui définit l'infraction et l'assortit d'une sanction correspondante. Pour la qualification, il y a lieu de tenir compte des frais de nettoyage, de la perte subie des secteurs touchés de l'Etat côtier et du manque à gagner qui en résulte pour eux (pêche, tourisme, de l'incidence de la pollution sur les différentes sortes de poissons, ...).

d) Article 218 de la Convention UNCLOS : le principe de « l'Etat du port », les pouvoirs de l'Etat du port

L'article 218 porte sur le maintien par les Etats du port des règles et normes écologiques internationales, basé sur le pouvoir universellement reconnu de l'Etat du port en ce qui concerne les infractions commises en matière de pollution en dehors de la juridiction nationale de cet Etat, à condition que le navire se trouve volontairement dans un port et que l'Etat du pavillon n'engage pas de poursuites (art 228, § 2). L'exercice de ce pouvoir est tributaire du droit défini de l'Etat du pavillon ou d'un autre Etat dans les eaux duquel l'infraction s'est produite, d'engager également des poursuites (compétence concurrente). Ces Etats disposent d'une juridiction primaire.

Les mesures pouvant être prises par l'Etat du port vont de l'enquête à la poursuite judiciaire. Un tel régime n'est effectif que lorsqu'il est institué un cadre juridique à cet effet. La coopération entre les Etats riverains de la Mer du Nord dans le cadre du Mémoire d'Entente européen (MOU) sur le contrôle par l'Etat du port (Port State Control), où il a été convenu de contrôler un certain nombre de navires et d'échanger les données entre eux, est un instrument utile à cet effet. En cas d'infraction à la Convention MARPOL, le pays du port peut à la demande d'un autre pays membre du Memorandum demander des informations au navire suspect et prendre les échantillons nécessaires.

Pour les pollutions qui se sont produites en dehors de la juridiction nationale, les autorités belges ne peuvent, à l'heure actuelle, que procéder à une enquête (intervention informative). Elles ne peuvent pas engager de poursuites judiciaires. Les procès-verbaux constatants de telles infractions sont transmis, via les canaux diplomatiques, à l'Etat du pavillon qui — après enquête — prononce ou ne prononce pas de sanction et informe l'Etat du port de sa décision.

Lorsque tous les Etats riverains de la Mer du Nord auront installé une ZEE, l'implémentation coordonnée de l'art. 218 de la Convention UNCLOS offrira à ces Etats davantage de possibilités d'intervention effective.

e) *La juridiction de l'Etat du pavillon sous la Convention UNCLOS*

Bien que la juridiction rampante de l'Etat côtier et de l'Etat du port se manifeste explicitement dans la partie XII, les pouvoirs juridictionnels de l'Etat du pavillon ne sont pas négligés. L'intention n'est pas de remplacer les pouvoirs juridictionnels de l'Etat du pavillon par ceux des Etats côtiers et des Etats du port. Des instruments tels que le « Port State Control » ne visent pas à substituer mais, avant tout, à soutenir le « flag state implementation » des principales conventions maritimes (SOLAS, MARPOL, ILO, STCW).

Dans cette optique, l'Etat du pavillon prend les mesures nécessaires pour faire droit aux demandes de renseignements des Etats côtiers et des Etats du port (art. 220, § 4). L'article 228 définit les restrictions à l'institution de poursuites par les Etats côtiers ou les Etats du port au profit de l'Etat du pavillon. Il y a suspension des poursuites dès que l'Etat du pavillon engage lui-même des poursuites. L'article 228 présume que les dispositions pénales nécessaires sont inscrites dans son droit interne. Lorsque la poursuite porte sur une infraction commise dans les eaux territoriales, sur une infraction qui a causé des dommages importants à l'Etat côtier (art. 220, § 6) ou lorsque l'Etat du pavillon a manqué à plusieurs reprises à son devoir de veiller au maintien efficace des règles et des normes internationales en vigueur, il n'y a ni suspension ni réduction des poursuites judiciaires. Des critères de substitution de la clause de compétence de l'Etat du pavillon devront être fixés dans la législation interne. Les rapports de l'OMI peuvent indiquer s'il y a lieu de considérer qu'un Etat du pavillon est « négligent » ou pas.

f) *Les articles 210 et 216 de la Convention UNCLOS : pollution par immersion et maintien des dispositions relatives à la pollution par immersion — situation dans la ZEE*

Il est conforme au droit international que l'Etat côtier puisse régler les activités relatives à l'immersion et l'incinération de déchets dans la ZEE.

Les Etats adoptent des lois dans le but de prévenir, réduire et maîtriser la pollution par immersion. Aucune immersion ne peut avoir lieu sans l'accord des autorités compétentes de ces Etats (art. 210, § 3 de la Convention UNCLOS). Cette question est dûment examinée avec les autres Etats pour lesquels, du fait de leur situation géographique, cette immersion peut avoir des effets préjudiciables (art. 210, § 5 de la Convention UNCLOS).

Les règles, normes et pratiques recommandées en la matière sont conçues au sein de l'OMI (Convention d'Oslo du 15 février 1972, Convention de Londres du 29 décembre 1972).

Ces règles sont mises en application par l'Etat côtier, pour ce qui est de l'immersion dans ses eaux territoriales, sa ZEE ou sur son plateau continental, par l'Etat du pavillon, pour ce qui est des navires battant son pavil-

lon, et par tout Etat, pour ce qui est du chargement de déchets ou autres matières sur son territoire ou à ses installations terminales au large (art. 216 de la Convention UNCLOS).

La loi du 8 février 1978 prévoit de lourdes peines pécuniaires pour l'immersion sans autorisation et l'immersion de matières interdites. Cette loi est applicable à tous les navires belges quelles que soient les eaux dans lesquelles ils se trouvent. En ce qui concerne les navires étrangers, la loi belge ne leur est applicable que lorsqu'ils se trouvent dans la mer territoriale belge. En cas d'infraction commise par des navires opérant à partir d'un port belge, le commissaire maritime est en droit de faire arrêter le navire. Sur la base d'une stricte interprétation du droit pénal, la législation ne permet pas aux tribunaux belges de sanctionner, une immersion non autorisée effectuée par un navire étranger sur le plateau continental ou dans la ZEE belge. Pour ce faire, le champ d'application de la loi actuelle devrait être explicitement étendue à la ZEE.

g) Art. 111 de la Convention UNCLOS : Droit de poursuite

La poursuite d'un navire étranger peut être engagée si les autorités compétentes de l'Etat côtier (navires de guerre ou aéronefs militaires ou autres navires ou aéronefs portant des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public et qu'ils sont autorisés à cet effet) ont de sérieuses raisons de penser que ce navire a contrevenu aux lois et règlements de cet Etat. La poursuite ne peut être continuée au-delà des eaux territoriales ou de la zone contiguë qu'à la condition de ne pas avoir été interrompue. Ce droit de poursuite s'applique *mutatis mutandis* aux infractions commises dans la ZEE et sur le plateau continental.

Aucune disposition de la Convention UNCLOS n'empêche l'Etat de continuer la poursuite dans la ZEE d'un autre Etat jusqu'à ce que le navire poursuivi ait atteint la mer territoriale de son Etat ou d'un Etat tiers. Il faudrait pourtant que par un accord de coopération passé entre les Etats riverains de la Mer du Nord on reconnaisse ce pouvoir d'arrêter le navire dans la ZEE d'un autre Etat et un transfert de la procédure juridique.

L'art. 23, 2^e alinéa de la Convention sur la Haute mer (1958) et l'art. 111, 3^e alinéa de la Convention UNCLOS prévoient que le droit de poursuite cesse dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale de l'Etat dont il relève ou d'un autre Etat.

Il me semble que la poursuite dans les eaux territoriales de l'Etat voisin doit être possible par le truchement d'un accord de coopération. Des accords régionaux tels que la Convention Benelux d'extradition et d'entraide juridique en matière pénale du 26 juin 1962 (art. 27) et l'accord de Schengen (art. 41) règlent la poursuite sur le territoire des parties contractantes dans des conditions très strictes. On pourrait, *mutatis mutandis*, en

arriver à des règlements similaires en ce qui concerne le droit de poursuivre au-delà des limites des eaux territoriales.

Une énumération limitative des délits légitimant de telles poursuites et des autorités compétentes s'avère toutefois nécessaire. Dans la pratique, ce droit de poursuite ne sera que peu utilisé parce que la retenue de navires dans des circonstances qui ne justifient pas l'exercice du droit de poursuite, peut donner lieu à indemnisation par l'Etat côtier.

3.2.2. — « L'application d'un système de notification obligatoire aux navires d'Etats tiers » :
le principe de la « Liberté de la Navigation »
opposé au concept de la « zone de surveillance »

a) *Situation du problème*

Un problème délicat est la question de savoir si le principe de la liberté de navigation est compromis lorsque certains Etats instaurent dans leur ZEE ou dans une zone de surveillance bien définie une obligation de notifier pour les navires en transit transportant des marchandises dangereuses ou polluantes. La liberté de navigation est en effet souscrite par l'art. 15 de la Convention sur la haute mer de 1958 et par l'art. 58 de la Convention UNCLOS.

Imposer un système de notification obligatoire à ces navires en transit en leur demandant de fournir des données pertinentes sur leur cargaison, le lieu de chargement, leur position, leur itinéraire etc. peut permettre à l'Etat côtier d'intervenir à temps et d'une façon efficace.

Actuellement vaut le principe qu'un Etat ne peut imposer une obligation de notifier qu'à ses propres navires, aux navires à destination de son port (directive 93/75 du 13 septembre 1993 pour les navires à destination d'un port de l'U.E. transportant des marchandises dangereuses ou polluantes) et aux navires qui se trouvent dans ses eaux territoriales (art. 211 § 4 de la Convention UNCLOS).

b) *Initiatives de l'Union Européenne : projet de directive relative à l'instauration d'un système de notification obligatoire européen (EUROREP)*

Dans la Communication de la Commission européenne au Conseil du 24 février 1993 sur une « Politique communautaire concernant la sécurité en mer », il a été proposé d'instaurer pour les navires transportant des marchandises dangereuses et polluantes, une obligation d'informer l'Etat côtier, même si ces navires se trouvent dans la ZEE et n'ont aucun port de l'Etat côtier comme destination.

Un projet de directive EUROREP a été établi dans cette perspective (proposal of a directive concerning the setting up of a European vessel

reporting system in the maritime zone of Community Member States). Pour motiver la nécessité d'un tel système de notification obligatoire, il est notamment fait référence dans la note justificative à l'incident du Mont Louis (août 1984) qui, à la suite d'un abordage, coula tout juste en dehors des eaux territoriales belges. Ce n'est que plusieurs jours après que l'on su que sa cargaison était constituée d'hexafluoride d'uranium.

L'obligation d'information généralisée de la directive 93/75 pour les navires à destination d'un port de l'U.E. et transportant des marchandises dangereuses et polluantes, est élargie aux navires en transit transportant de telles marchandises dans la zone EUROREP (une zone de surveillance spécifique dans les eaux communautaires).

c) *« Un système de notification obligatoire » et « liberté de passage » : le droit maritime international boucle le cercle*

L'OMI est la seule instance appropriée pour résoudre l'ambiguïté existant dans le droit international. Le droit international de la mer propose deux solutions : d'une part, via l'art. 211, § 5 de la Convention UNCLOS qui autorise un Etat côtier à prendre dans sa ZEE certaines mesures pour prévenir la pollution marine et, d'autre part, via un amendement à la recommandation 8/1 (chapitre V) de la Convention SOLAS qui confère une base juridique internationale à l'obligation d'utiliser un tel système d'information. Cet amendement a été adopté par l'OMI en mai 1994 et entrera très vraisemblablement en vigueur le 1^{er} janvier 1996. A partir de cette date, l'Union Européenne peut demander à l'OMI d'accepter que la zone EUROREP soit considérée comme une zone de notification obligatoire même pour des navires battant un pavillon non européen.

d) *Respect de la législation sur « la notification obligatoire »*

Le projet de directive Eurorep prévoit que l'élaboration technique se fera de concert avec les Etats membres. Les infractions seront punies de sanctions pénales (art. 13 du projet de directive). Les Etats membres devront de toute façon veiller à ce que les sanctions ne soient pas disproportionnées ni trop « drastiques ». Vu l'article 232 de la Convention UNCLOS, l'Etat sera en effet responsable des dommages causés aux intérêts du navire lorsque ces mesures vont au-delà de celles qui sont raisonnablement nécessaires.

Par ailleurs, on peut se demander si, en cas de non-respect de l'obligation de notifier dans la ZEE d'un Etat côtier, l'Etat du pavillon peut aussi agir contre le navire et exercer son pouvoir juridictionnel.

3.3. — *16 novembre 1994, fin de l'interprétation académique
de la terminologie UNCLOS
(et début des discussions y relatives
par les Etats contractants)*

Il ressort de ce qui précède que de nombreuses notions de la Convention UNCLOS doivent encore recevoir une forme concrète. Aussi longtemps que la Convention UNCLOS n'était pas encore entrée en vigueur, l'interprétation de ces termes avait encore un caractère académique. Il n'en est plus ainsi depuis le 16 novembre 1994 puisque chacune des parties contractantes doit à partir de cette date exécuter les dispositions conventionnelles conformément à l'esprit, la volonté et l'énoncé de la Convention. Les parties contractantes abordent souvent la Convention UNCLOS dans une optique différente. Toutes les discussions ne sont donc pas encore terminées, même pas sur le plan interne belge.

4. — IMPACT DE L'INSTAURATION D'UNE ZEE
SUR LA PRATIQUE ÉTATIQUE BELGE

4.1. — *Incidence de l'instauration d'une ZEE
sur l'aménagement du territoire —
délimitation de la mer*

La délimitation des juridictions marines belges par rapport à la France et au Royaume-Uni est fixée dans des conventions spéciales (resp. du 8 octobre 1990 et 29 mai 1991). Dans ces accords, il est dérogé au principe de l'équidistance prévu dans la loi du 13 juin 1969. Conformément à la Convention UNCLOS, une solution équitable a été recherchée avec ces pays voisins.

La Belgique n'a pas encore conclu d'accord avec les Pays-Bas pour la délimitation latérale de la mer territoriale et du plateau continental. Le règlement de la délimitation des juridictions marines avec les Pays-Bas se situe encore dans la phase de négociations. Bien que la délimitation a des points communs avec la ZEE, cet aspect ne constitue pas une condition *sine qua non* pour l'instauration d'une ZEE. Une solution pourrait consister en une délimitation à titre provisoire ou sur une base intérimaire.

Le « Plateau continental » (loi du 13 juin 1969) et la « zone de pêche » (loi du 10 octobre 1978) seraient englobés dans la ZEE. La délimitation de la ZEE se fera comme pour le plateau continental. Par suite des accords spéciaux intervenus avec le Royaume-Uni et la France, il faudra modifier la zone de pêche belge de 1978. Ceci n'aura cependant aucune incidence sur les quotas de pêche octroyés à la Belgique. En effet, les quotas fixés par les règlements de l'U.E. dépassent souvent les zones nationales et sont plutôt basés sur des principes biologiques.

L'instauration d'une ZEE belge pourrait donner lieu à une définition précise du statut des droits réels des zones marines et autres qui en vertu de l'art. 538 du Code civil relèvent du domaine public.

4.2. — *Incidence de la création d'une ZEE
sur les compétences et les missions de contrôle
des divers départements*

a) *Incidence sur la répartition des compétences*

La création d'un cadre juridique pour l'espace maritime (y compris le suivi des relations internationales) et le maintien de l'ordre dans l'espace maritime relèvent de la mission organique du Ministère des Communications et de l'Infrastructure (Administration des Affaires maritimes et de la Navigation).

D'autres départements jouent dans cet espace, dans les limites de leurs compétences, le rôle qui leur est dévolu. C'est ainsi que la compétence relative à la lutte contre la pollution marine est répartie entre les départements de l'Environnement, de la Défense nationale, de l'Intérieur (méthodes de lutte opérationnelles) et des Communications. Pour les affaires de pêche, la compétence relève formellement du Ministère de l'Agriculture dont la réglementation doit être vue dans un contexte européen. L'exploitation du fond de la mer relève de la compétence du Ministère des Affaires économiques. Bien que n'ayant pas reçu de compétences explicites au sujet du Plateau continental et de la ZEE, la Région flamande dispose cependant de compétences secondaires (pilotage, travaux de dragage, balisage) pouvant avoir une incidence sur la ZEE (la réalisation de travaux de dragage peut, par exemple, avoir une forte incidence sur l'environnement physique marin). Le service de sauvetage maritime relève, quant à lui, du service de pilotage (Région flamande).

b) *La mission de contrôle*

Les autorités belges disposeront après la création d'une ZEE d'un instrument leur permettant d'agir en de nombreux domaines.

Les diverses autorités qui exercent la surveillance policière sur l'eau de cette zone, sont la police maritime (sur la base de la loi du 27 septembre 1842 sur la police maritime), la force navale et l'Unité de contrôle du Modèle mathématique (dans le cadre de l'Accord de Bonn).

Les moyens (en matériel et en personnel) pour effectuer les contrôles dans les zones actuelles (Plateau continental et zone de pêche) sont répartis entre divers départements.

En ce qui concerne la pêche maritime, les contrôles en mer sont effectués par la police maritime. Celle-ci est également habilitée, dans le cadre de sa

mission de police générale, à effectuer les contrôles relatifs à l'exploitation du fond marin.

En ce qui concerne l'environnement, les compétences sont réparties entre la police maritime et l'Unité de contrôle du Modèle mathématique (Ministère de l'Environnement) qui a conclu un accord pratique avec la force navale.

Les frais d'investissement et de fonctionnement pour une surveillance adéquate du milieu marin de la future ZEE devront être évalués. Les moyens actuels, aussi bien en personnel qu'en matériel, s'avèrent insuffisants pour effectuer de tels contrôles. Il faut dès lors effectuer une analyse coûts-bénéfices pour évaluer les dépenses supplémentaires qu'engendrera la création d'une ZEE.

Un patrouilleur côtier pour effectuer les diverses missions dans l'espace maritime coûte assez vite 200 millions de francs. Si l'on ajoute à ce montant environ 10 millions de FB par an pour les frais de personnel et 5 millions de FB par an pour les coûts d'entretien, on arrive assez vite à une somme importante.

Ce patrouilleur rapide devrait avoir une fonction polyvalente. Il ne devrait pas seulement pouvoir repérer les infractions écologiques mais il devrait aussi pouvoir être utilisé pour contrôler la pêche, lutter contre le trafic de stupéfiants, surveiller l'application du système de séparation des trafics, etc.

Les frais d'investissement et de fonctionnement nécessaires pour pouvoir effectuer souvent des contrôles aériens au moyen d'un appareillage de détection adéquat engendrent également un surcoût considérable.

4.3. — *Incidence sur la réglementation de la navigation*

Hormis l'élargissement de la Convention MARPOL à la ZEE, l'approbation de quelques récentes conventions de l'OMI pourrait aussi se répercuter sur la ZEE.

Citons, dans ce contexte, la Convention du 28 avril 1989 sur l'assistance qui honore les efforts consentis pour la protection du milieu marin à l'occasion d'opérations d'assistance. Les champs d'application de la Convention de 1990 sur la disponibilité, l'intervention, et la coopération en matière de lutte contre la pollution par les hydrocarbures, des Protocoles de 1992 à la Convention pour la limitation de la responsabilité civile en cas de dommages causés par les hydrocarbures (CLC) et de la Convention relative à la création d'un fonds international pour l'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, s'étendent tous à la ZEE. Il en est de même pour un projet de convention sur l'enlèvement des épaves.

L'instauration d'une ZEE permettrait la création d'un cadre juridique intégral pour la prévention et la lutte contre la pollution opérationnelle (art. 220) et les accidents de mer (art. 221). Les plans d'entre-aide et les accords de coopération recevraient ainsi une base légale.

4.4. — *Orientation du législateur fédéral*

L'essentiel de la compétence au moment de la conception et de l'exécution de la législation relative à la navigation maritime appartient aux instances fédérales.

Sur le plan interne, les divers départements devront unir leurs efforts pour l'élaboration d'un projet de loi portant approbation et exécution de la Convention UNCLOS et d'un projet de loi portant création d'une ZEE.

Lorsque les dispositions pertinentes de la Convention UNCLOS auront été transposées dans un projet de loi, il y a lieu d'effectuer une étude approfondie sur les aspects pénaux inhérents à l'exercice effectif du pouvoir juridictionnel dans une ZEE. Une collaboration étroite sur ce plan avec le Département de la Justice s'avère dès lors nécessaire.

Une coordination plus étroite entre les diverses administrations s'impose aussi bien sur le plan législatif qu'au niveau du contrôle.

5. — CONCLUSION

Maintenant que je suis arrivé à la fin de mon exposé, j'ose espérer que vous serez d'accord avec moi pour dire que les nouveaux développements qui résulteront de l'entrée en vigueur de la Convention UNCLOS et de l'instauration d'une ZEE, donneront de nouvelles impulsions à la navigation maritime et à la pratique étatique sur l'usage de l'espace maritime. Ceci devrait aboutir à une politique plus directrice en ce qui concerne les fonctions actuelles et nouvelles d'utilisation de l'espace maritime. Espérons que ce constat incitera nos dirigeants à fixer les lignes de force d'une telle politique et qu'ils autoriseront les investissements nécessaires à cet effet.