REVUE BELGE DE DROIT INTERNATIONAL
1995/1 — Éditions BRUYLANT, Bruxelles

COMMENTAIRE DE LA CONTRIBUTION DE : VAN DE VELDE, J., *La pratique belge et le droit de la mer : la navigation (maritime)*

PAR

Louis LE HARDŸ DE BEAULIEU

MAÎTRE DE CONFÉRENCES
À LA FACULTÉ DE DROIT DE NAMUR
CHARGÉ DE COURS ASSOCIÉ
AUX FACULTÉS UNIVERSITAIRES DE MONS

1. Une des libertés traditionnellement les plus recherchées est celle d'aller et de venir, de se déplacer. Il est vrai que beaucoup d'autres droits, fondamentaux eux aussi, en dépendent. En langage maritime, se déplacer, c'est naviguer. On conçoit dès lors aisément l'importance du statut de la navigation dans le droit de la mer.

2. La liberté de la navigation est clairement regardée en Belgique — et de longue date — comme s'inscrivant dans le cadre plus large de la liberté de communiquer dans le domaine maritime (1). Elle y a toujours été admise tant sous l'angle de la liberté de navigation en haute mer que dans celui du libre passage inoffensif dans les eaux territoriales (2).

La protection de la liberté de la navigation ne peut cependant se limiter à la ratification de conventions. Elle doit pouvoir véritablement trouver sa place, même dans des situations délicates.

On rappellera ainsi que l'une des missions essentielles confiées au lendemain de la guerre à la jeune Force navale consiste à assurer le service de déminage maritime et côtier (3). Plus récemment, la volonté de préserver la libre navigation a été réaffirmée lors des interventions dans le golfe arabo-persique, puisque le Ministre des Affaires étrangères insista au Parlement

(1) Aujourd'hui, d'autres formes de communications en mer se sont développées. On songera en particulier à l'utilisation des câbles et pipe-lines sous-marins.

(2) La Belgique figure parmi les signataires des Conventions de Genève de 1958 sur la haute mer et sur la mer territoriale qui consacrent ce principe.

(3) Arrêté du régent du 25 février 1949 modifiant les arrêtés du Régent du 30 mars 1946 portant constitution de la Force navale et du 31 décembre 1947 portant fixation du cadre organique et des barèmes du personnel de la Force navale, article 1er, *M.B.*, 28 février-1er mars 1949.

sur l'importance de garantir la liberté de la haute mer ainsi que le droit de passage en transit (4).

3. Mais hors des situations de crises internationales, des incidents de navigation impliquant un ou quelques navires peuvent également porter préjudice à la possibilité de navigation de nombreux autres bâtiments dans des conditions de sécurité acceptables. Cette réalité doit être prise en compte.

4. Située le long de l'une des routes maritimes les plus fréquentées du monde, la Belgique jouit d'avantages potentiels importants. Observée à l'échelle planétaire, elle peut apparaître comme une bande côtière cachant un *interland* très étendu, et les effets bénéfiques qui peuvent être induits d'une telle situation ne le sont pas moins pour l'ensemble du pays.

5. Mais on peut également estimer que certains devoirs correspondent à ceci. Ne revient-il pas à la Belgique de veiller à disposer de règles « pointues » en matière de navigation, mais aussi d'être, au niveau européen et international, l'un des fers de lance de la prise de conscience de la même nécessité ?

6. Quels axes prioritaires retenir ? A quels niveaux de pouvoir faut-il agir ? Comment cerner les contours d'une action rationnelle dans les années à venir ? Telles sont quelques-unes des questions qu'il convient de se poser.

A. — Quels axes prioritaires retenir ?

7. Le premier axe à retenir concerne à l'évidence une réglementation adéquate du trafic maritime. Un certain nombre d'instruments internationaux (5) ont, depuis une trentaine d'années principalement, complété la coutume internationale, unifié diverses pratiques et établi de nouvelles règles communes. Sous cet angle, l'apport des *Regulations of London* de 1972 (6) — déterminant une forme de « code de la route » maritime — n'est à l'évidence pas négligeable.

(4) CRA Chambre des Représentants, 17 septembre 1987, p. 1122.

(5) Il n'entre pas dans les limites de cette communication de les évoquer en particulier. Au surplus, de nombreux et excellents commentaires y ont été consacrés ces dernières années. Ainsi, par exemple, R.R. Churchill et A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1983, pp. 185-186, T. Treves, « La Navigation » in R.J. Dupuy et D. Vignes, *Traité du nouveau Droit de la mer*, Bruylant, Economica, 1985, pp. 722-729, « Navigation » in R.J. Dupuy et D. Vignes, *A Handbook on the new Law of the Sea*, T. II, Nijhoff, 1991, pp. 877 et s., *Bernaerts' Guide to the Law of the Sea*, the 1982 United Nations Convention, Fairplay Publications, 1988, p. 119, L. Lucchini et M. Voelckel, *Droit de la mer*, T. I, Paris, Pedone, 1990, pp. 161 et 162.

(6) Convention sur le règlement international de 1972 pour la prévenir les abordages en mer, et le règlement y annexé, fait à Londres le 20 octobre 1972, *M.B.*, 12 juin 1976.

Mais des instruments plus généraux ont aussi pris cette réalité en compte. On songera ainsi aux conventions de Genève de 1958 sur la haute mer (7) et sur la mer territoriale (8) et à la convention des Nations Unies sur le Droit de la mer (9). Il s'agit là de règles assez générales que la Belgique a comme d'autres États complétées depuis de nombreuses années (10).

Face aux situations et aux risques observés, il faut tout à la fois reconnaître les mérites de tels instruments et en particulier de la convention de Montego Bay, mais il faut aussi avoir la sagesse de reconnaître leurs limites et d'insister sur les compléments indispensables qui devront y être apportés.

8. Les règles afférentes à l'état de navigabilité des navires de haute mer constituent, à ce titre, un second axe qu'il convient d'explorer. Cela renvoie à la double problématique des conditions « structurelles » de fiabilité des navires et aux conditions de leur maintien en service.

Quant aux premières conditions, au-delà des exigences de base des articles 94, 219 et 226c de la convention de Montego Bay, il devient chaque jour plus nécessaire que les États qui, comme la Belgique (11), ont de longue date pris des mesures strictes insistent avec la dernière énergie auprès des États concernés pour qu'ils fassent cesser des procédés de transformation hasardeux de différents types de navires (12). Dans le même ordre d'idées, l'actualité récente a fait réapparaître une nouvelle fois la question essentielle de la fiabilité des systèmes de fermeture et des conditions de l'étanchéité fragmentée de navires tels que les *ferry-boats* (13).

Quant aux secondes, elles renvoient à la nécessité du maintien permanent de niveaux de contrôles suffisamment élevés et rigoureux, ainsi que le Parlement européen y invite régulièrement les États membres et la Communauté dans son ensemble (14).

(7) En particulier, les articles 2, 4, 10 et 12.

(8) En particulier, les articles 14, 15 et 19.

(9) En particulier, les articles 19, 21.1, 21.4, 22 à 24, 27, 53, 54, 87, 90, 94.3, 94.7, 98 et 109.

(10) Voir le document déposé par Monsieur J. Van de Velde à l'occasion de la présente journée d'études. Voir aussi, L. LE HARDŸ DE BEAULIEU, *Le Droit belge de la mer, Notions générales et répartition des compétences au lendemain des réformes institutionnelles*, Bruxelles, Bruges, La Charte, 1990, pp. 87 et s. Voir aussi, très récemment, la loi française n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités d'exercice par l'État de ses pouvoirs de contrôle en mer, *J.O.R.F.*, 16 juillet 1994.

(11) Voir la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires, *M.B.*, 2 octobre 1972. Voir aussi, E. SOMERS, *Inleiding tot het internationaal Zeerecht*, Antwerpen, Kluwer, p. 76.

(12) Le plus connu de ces procédés est la « jumboïsation » qui consiste à modifier la structure de navires par l'assemblages d'éléments qui leurs sont étrangers, avec cette conséquence que la solidité de l'ensemble s'en trouve gravement affectée.

(13) On rappellera ici l'intérêt témoigné pour ce problème dans une résolution du 19 juin 1990 du Conseil des ministres des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des État membre, réunis au sein du Conseil, sur l'amélioration de la sécurité des ferry-boats transportants des passagers, *J.O.C.E.*, n° C206 du 18 août 1990.

(14) Voir la résolution du 17 mars 1989 sur la sécurité de la navigation maritime, *J.O.C.E.*, n° C96 du 17 avril 1989.

9. Comment ne pas mentionner encore cette question cent fois posée de la formation des gens de mer (15). Trop de disparités existent à cet égard de par le monde. Cela ne signifie nullement qu'il faille unifier massivement et de manière quasi monolithique les techniques de formation qui sont ancrées dans les habitudes nationales, mais cela pose la question d'une forme de standard minimum de qualification qui pourrait être requis.

Ce problème n'est certainement pas dissociable de celui des conditions d'octroi des habilitations accordées en vue de l'accession au commandement et à certaines missions à bord de navires de haute mer. Il ne l'est pas moins de la question du lien de rattachement effectif et minimal requis pour l'octroi du pavillon national.

La gravité des comportements parfois observés en mer — souvent liés aux problèmes qui viennent d'être évoqués — et l'importance des enjeux qui y sont liés tant en termes de sauvegarde de la vie humaine, que de la préservation de l'environnement marin où que de la sécurité même du reste du trafic maritime, autorisent à se poser la question de la reconnaissance en cette matière d'une nouvelle police de la haute mer telle qu'on en connaît déjà de longue date dans des secteurs comme la piraterie, la traite, ou la rupture intentionnelle de vecteurs sous-marins, et réaffirmés dans la convention de Montego Bay (16).

B. — A QUELS NIVEAUX DE POUVOIR FAUT-IL AGIR ?

10. Pour être efficace, l'action à mener dans les années à venir en faveur de la sécurité de la navigation maritime ne peut être que pluridimensionnelle, et ce tant dans les procédés utilisés qu'en ce qui concerne les niveaux de pouvoirs saisis des problèmes.

11. La participation aux conférences internationales est indispensable (17) non seulement en ce que ces dernières constituent des lieux de prises de décision tant sur le plan déclaratif que constitutif de normes, mais aussi en ce qu'elles offrent des occasions utiles d'échange entre des partenaires peu enclins à se rencontrer autrement sur ce terrain. Sans les négliger, il faut cependant être conscient des limites inhérentes à ce genre d'exercice : le plus petit commun dénominateur en est trop souvent le solde.

(15) On se rappellera que déjà à la fin du siècle dernier et au début de ce siècle la question a fait l'objet de fréquentes interrogations, débouchant parfois.

(16) Articles 99, 100 et 113.

(17) Cela est d'ailleurs particulièrement important pour un petit pays dont l'influence prend rang dans un concert plus large, ainsi que le rappelait très opportunément le Professeur van der Essen dans son exposé de la première partie de cette journée.

12. Par contre, l'action communautaire européenne présente l'avantage de réunir des partenaires globalement plus semblables que dans l'hypothèse précédente et favorise les efforts convergents d'une puissance économique de poids en termes d'armement naval.

13. L'action nationale, quant à elle, demeure, plus que jamais, indispensable. Pour ce qui est de la Belgique, la question se pose de savoir à quels niveaux de la structure désormais fédérale de l'État, se pose la problématique de la navigation. A cet égard, deux orientations doivent être distingués.

La législation relative à la navigation est, comme dans d'autres États fédéraux (18), une compétence fédérale résiduelle aussi longtemps que la loi concrétisant le transfert de ce type de compétences n'a pas été adoptée. En revanche, la compétence relative aux services de pilotage, de balisage de et vers les ports, de sauvetage et de remorquage en mer relèvent désormais du pouvoir régional (19). L'environnement — qui peut être affecté par les conséquences d'un problème de navigation — demeure, quant à lui, dans la compétence du pouvoir fédéral, du moins pour ce qui concerne la mer territoriale et le plateau continental (20). Par contre, le dragage — indispensable à l'exercice correct de la navigation — aux approches de la côte et des ports belges fait l'objet d'un éclatement de compétences : Le dragage sur la plateau continental est régionalisé (21), tandis que l'élimination des déchets demeure une compétence fédérale si elle s'effectue en mer. Sans doute les nouveaux mécanismes de la coopération intra-fédérale trouveront-ils ici un terrain d'application particulier (22).

C. — Comment cerner les contours d'une action rationnelle dans les années à venir ?

14. Les enjeux humains, économiques et écologiques liés à la problématique de la navigation nécessitent, plus que jamais, une approche d'ensemble. Au-delà des imperfections qu'on lui connaît, la convention des Nations

(18) Pour l'Allemagne, voir l'article 74 § 21 de la loi fondamentale ; pour le Canada, voir l'article 91 (10) de l'acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.

(19) Article 6, § 1er, X, 9° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Voir aussi L. le Hardÿ de Beaulieu, *op. cit.*, p. 97.

(20) *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 149.

(21) *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 95.

(22) C'est ainsi que fut conclu, le 12 juin 1990, un accord de coopération entre l'État belge et la Région flamande dans le but de protéger la mer du Nord contre les effets négatifs sur l'environnement des déversements de déblais de dragage dans les eaux tombant sous l'application de la convention d'Oslo, *M.B.*, 22 août 1990. D'autres projets d'accords sont également en discussion entre les partenaires fédéral et régionaux. Enfin, on soulignera l'action du groupe *ad hoc* Mer du Nord-Noordzee (MNZ).

Unies sur le Droit de la mer, intègre une telle vision dans un texte unique. Cette approche devait également trouver un prolongement au plan national.

Une étude menée il y a quelques années à l'Ecole nationale d'administration française évoquait l'idée selon laquelle « c'est la vitalité économique de tout un pays que peut attiser le vent de la mer » (23). Cela peut se vérifier en Belgique aussi. Mais, il faudra qu'un jour l'on s'aperçoive que les problèmes maritimes ne doivent pas être uniquement une préoccupation des habitants de cette partie de la Province de Flandre occidentale qu'est la bande côtière et des habitants de la zone portuaire d'Anvers. Même si la Belgique n'a qu'une côte peu étendue, la mer est et demeure un enjeu national marqué du sceau de l'économie, de l'environnement, de la recherche scientifique, de la défense nationale ou de la politique de santé.

15. Comme y invitent nombre de spécialistes, et comme le rappelle aujourd'hui aussi Monsieur Van de Velde, il conviendrait qu'une réflexion de fond puisse être entamée, non seulement pour améliorer notre arsenal juridique et pour clarifier les fondements légaux ou réglementaires de l'intervention des divers services appelés à intervenir, mais bien plus encore pour initier une véritable politique d'ensemble au plan maritime et dans les secteurs qui y sont liés.

On s'aperçoit en effet qu'il existe au niveau normatif, un important partage de responsabilités en cette matière. Sans doute le phénomène de fédéralisation n'y est-il pas étranger et nécessitera-t-il des accords de coopération et des contacts fréquents sans doute au sein d'un organe plus permanent.

Au niveau de la gestion de problèmes maritimes tels que ceux de la sécurité, ne peut-on envisager une fonction du type de celle du « préfet maritime » français (24), comprise comme emportant une « responsabilité générale dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État, notamment en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens » (25). Le préfet maritime facilite le transit de l'information entre les autorités étatiques centrales et les autorités compétentes sur place, il coordonne l'action de l'État en mer et préside une conférence maritime régionale.

16. Il ne suffit cependant pas de disposer d'une politique d'ensemble sur le plan théorique ; il faut aussi qu'elle se traduise en termes de moyens, à

(23) *La mer ; Hommes, richesses, enjeux*, Paris, Publication de l'ENA, 1988, T. I^er^, p. 212.

(24) Voir L. LE HARDŸ DE BEAULIEU, *op. cit.*, pp. 130 et s.

(25) Décret français n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'État en mer, *J.O.R.F.*, 11 mars 1978, p. 1028. Voir aussi, G. LE BORGNE, *La police en mer en-deçà des 200 milles, Doctrine et pratique française*, Paris, LGDJ, 1986, p. 20.

peine d'être inefficiente. Chacun est naturellement conscient que l'exercice qui consiste à établir un budget est toujours délicat. Il n'en demeure pas moins qu'il est tout aussi délicat pour un État d'accepter une augmentation de sa part de responsabilité dans la gestion du domaine maritime sans disposer des moyens correspondants, voire même en opérant certaines compressions budgétaires ou certaines restructurations sans prendre en compte les missions afférentes à ce secteur.

*
* *

17. La convention des Nations Unies sur le Droit de la mer réaffirme des principes importants et en avance de nouveaux. Le Droit européen et les Droits nationaux tentent de modeler une physionomie nouvelle des comportements relatifs au domaine maritime. Le juriste peut, en homme de bonne volonté, analyser, suggérer, insister. Mais il doit parfois aussi pouvoir reconnaître les limites de sa science : elle se situe là où la rationalité pure perd pied et où la volonté politique — dans le meilleur sens du terme — doit prendre le relais. A ce niveau précis, le rôle de l'opinion publique et la meilleure information possible des décideurs sont des catalyseurs essentiels. Une étude telle que celle que nous propose aujourd'hui Monsieur Van de Velde y contribue sans nul doute.