

PLATEAU CONTINENTAL ET DROIT INTERNATIONAL (1)

La notion de Plateau Continental (2) (P. C.) est nouvelle et de nature révolutionnaire. Il s'agit de savoir si la « souveraineté » de l'Etat qui, en Droit positif, déborde le domaine des terres émergées et s'étend sur la mer territoriale, son lit, son sous-sol et la couche d'air qui la surplombe, ne doit pas englober également le lit et le sous-sol de la Haute Mer, *au-delà* de la mer territoriale, dans la mesure où ce lit et ce sous-sol forment géologiquement un soubassement ou socle identifiables du territoire étatique. Cette identification du P. C. résulterait de la présence, à une distance variable des côtes, d'une sorte de rebord ou chute brusque du sous-sol immergé des continents et des îles vers les profondeurs

(1) Nous ne donnerons pas de biographie étendue des ouvrages consacrés au P.C. Tant au point de vue géodésique et technique que juridique, il suffit de prendre le livre de M. W. Mouton, Officier de marine néerlandais, qui s'efforce d'étudier le sujet dans sa complexité et s'intéresse surtout à la répercussion de la notion nouvelle sur l'industrie de la pêche : sa bibliographie est exhaustive jusqu'en 1952. Il a donné à l'Académie de Droit international de La Haye, en 1954, cinq leçons sur le sujet (V. Recueil des Cours).

On consultera en outre, bien entendu, le magistral ouvrage du Professeur G. Gidel sur le *Droit international de la Mer* et ses études spéciales sur le P.C. : Rapport fait pour le Secrétariat de l'O.N.U. (1950) ; « La plataforma continental » (leçons faites à Vitoria en 1951) ; Rapport à l'Association internationale du Barreau (Madrid, 1952).

Mentionnons aussi les deux célèbres articles de Sir Cecil Hurst : « Whose is the bed of the sea ? » (*B.Y.B.*, 1924), et « The continental Shelf », *Grotius Society*, vol. 34, 1949. — Le petit livre substantiel du Professeur J. Andrassy : *Epikontinentalni Pojas*, 1951, avec un résumé en français. — L.C. Green : « The continental shelf » *Current legal problems*, 1951. — C.H.M. Waldock : « The legal basis of claims to the continental Shelf ». — H. Lauterpacht : « Sovereignty over submarine areas », *B.Y.B.*, 1950. — Enfin les nombreux articles parus dans l'*American Journal of International Law* depuis cinq ans ; les rapports et comptes rendus des sessions de la Commission du Droit international de l'O.N.U. de 1951 et 1953, ainsi que ceux de la sixième Commission de l'Assemblée de l'O.N.U. à ses 8^e et 9^e sessions.

(2) Nous partons de la définition adoptée par la Commission du Droit international à sa 5^e session (1953).

abyssales, chute qui se produit généralement selon les géologues au moment où la mer atteint une profondeur (isobathe) d'environ deux cents mètres.

Cette notion est révolutionnaire (3), car en Droit international positif c'est une norme traditionnelle incontestée que la Haute Mer est libre pour l'usage de tous en ce qui concerne la navigation, la pêche, l'installation des câbles sous-marins et, d'une façon générale, tous usages non exclusifs et que cette utilisation s'étend aux eaux, au sol et sous-sol marins, ainsi qu'à l'air qui les surplombe. Or, la notion de P. C. aboutit à limiter ce libre usage et à conférer aux Etats riverains sur des portions étendues de Haute Mer des compétences analogues, sinon identiques, à celles qu'ils possèdent sur la mer territoriale. Le régime de celle-ci peut ainsi se trouver étendu jusqu'à des centaines de milles. Le fondement essentiel du Droit maritime international qui repose sur le contraste entre la mer territoriale et la mer libre se trouve ainsi non seulement modifié mais fort ébranlé, car la notion nouvelle n'est ni précise, ni définitive, ainsi que nous le verrons. On ne peut guère s'étonner que des gouvernements aient pris l'initiative de l'instaurer car ils y trouvent un surcroît de puissance économique et politique, un champ d'action diplomatique considérable ; mais que des juristes, qui ne sont pas tous inféodés à ces considérations étatiques, y aient vu l'amorce d'un progrès semble, au premier abord, assez inexplicable.

Ce n'est pas qu'il n'existe à l'origine du mouvement doctrinal nouveau des considérations d'intérêt général de nature à en expliquer l'attrait. A l'époque où l'Organisation spécialisée de la F.A.O. constate que les deux tiers de la population du globe, en accroissement continu, souffrent de sous-alimentation, on s'aperçoit que les richesses de la mer sont loin d'être inépuisables comme on se l'était longtemps figuré et que la liberté absolue de l'exploitation de la faune sous-marine et de ses procédés peut entraîner l'extinction même de certaines espèces. D'autre part, au moment où la possession de gisements minéraux, en particulier des pétroles, paraît de plus en plus indispensable aux industries ainsi qu'à la défense militaire, les gisements menacent de se tarir, alors que

(3) Son caractère de révision du Droit maritime international n'est pas sérieusement contestable. Il a été reconnu par la Commission du Droit international et la sixième Commission de l'Assemblée de l'O.N.U. (9^e session, 431^e séance, interventions de MM. Stabel, Norvège, et Petrel, Suède), et en fait par l'immense majorité des juristes.

leur prolongement ou leur présence sous les eaux marines s'avèrent de plus en plus abondants et que la science découvre des moyens inédits de les exploiter. D'où la conviction qu'il est impossible de laisser la situation antérieure se perpétuer et s'aggraver et que nul n'a le droit, sous des prétextes juridiques, de laisser en jachère des biens indispensables à l'humanité.

Cette façon de voir est parfaitement défendable. Reste à savoir seulement si la notion nouvelle ne présente pas d'inconvénients plus graves que le principe juridique traditionnel qu'elle est destinée à restreindre et s'il n'est pas d'autres remèdes aux abus de la liberté des mers que celui qui consiste à élargir démesurément et sans considération suffisante de l'avenir la compétition anarchique des souverainetés affrontées.

I

LES PRÉTENTIONS ÉTATIQUES

L'un des premiers motifs d'inquiétude que fait naître la notion nouvelle du P. C. provient du caractère inflationniste des prétentions qu'elle a engendrées.

Si l'on néglige les établissements exceptionnels que constituent les « pêcheries sédentaires » comparables à ce que notre Droit administratif français a connu jadis sous le nom d'« établissements fondés en titre » sur le domaine public et dont le fondement résidait dans une sorte d'*usucapio longi temporis* légitimé par l'intérêt public, la notion de P. C. ne revêt l'allure d'une prétention juridique exclusive qu'avec la proclamation du Président des Etats-Unis du 28 septembre 1945. Le gouvernement américain endossait à ce jour, peut-être à son insu, une responsabilité certaine en adoptant une attitude d'apprenti sorcier. Il eût peut-être pu s'en dispenser étant données d'une part sa puissance politique et d'autre part l'absence totale d'urgence de sa détermination. Son attitude plaide cependant en sa faveur, car elle dénote des scrupules juridiques. On sait qu'il y eut, à la même date, deux proclamations indépendantes, au moins théoriquement : celle qui a trait à la réglementation de la pêche et qui ne se réfère pas au P. C. ; celle qui définissant le P. C. ne vise cependant que la *propriété* et le *contrôle* des gisements minéraux susceptibles d'y être exploités. Manifestement, le gouvernement de Washington s'efforce de réduire

au minimum l'atteinte portée au Droit en vigueur : il protestera plus tard contre l'extension incroyable donnée par ses voisins d'Amérique à sa conception originaire et qui ira non seulement jusqu'à la revendication de la souveraineté sur le Plateau, mais jusqu'à une extension quasi illimitée de la mer territoriale. Protestation vaine, nous le verrons, mais tendant à prouver qu'il « n'avait pas voulu cela ». Malheureusement, quand l'exemple vient de haut et qu'il réveille des appétits séculaires, il est fatalement suivi. Les proclamations du 28 septembre réveillaient un appétit de domination sur les espaces maritimes antérieur à l'établissement du régime grotien, multiplié par le caractère précieux des éléments convoités et la crainte de les laisser échapper. D'où la progression ascendante des ambitions qui se dévoilèrent rapidement. On peut les ranger *grosso modo* en quatre catégories, si l'on néglige certaines attitudes indécises qui ne rentrent pas dans la classification (4).

Un premier groupe d'Etats reprend purement et simplement le système américain en revendiquant la propriété des gisements de pétrole et de gaz naturel, sans l'étendre à la propriété de la faune maritime : tels le Guatemala, les Philippines, l'Equateur et peut-être l'Islande.

Un deuxième groupe franchit le pas décisif en proclamant l'annexion du Plateau dans sa totalité, en pleine souveraineté. C'est le groupe le plus nombreux. Rangeons-y : les Etats américains du Sud : Brésil, Mexique, Argentine, Nicaragua, Honduras, Panama. On rangera également dans cette catégorie le Pakistan, l'Australie. Bien entendu, la notion de souveraineté englobe aussi le monopole de la pêche et souvent la souveraineté des eaux (5).

La troisième catégorie correspond aux Etats qui étant dépourvus de P. C. au sens géologique ou géographique du mot, ne peuvent invoquer la présence d'une plate-forme sous-marine réelle par suite du caractère abrupt de leurs côtes, mais réclament la souveraineté sur une étendue de mer correspondant à celle des P. C. les plus larges, et ce, non plus en raison de l'inclinaison des terres sous-marines, mais *en compensation* de cette absence de prolongement sous-marin du territoire : tels le Chili, le Pérou, le Salvador, l'Equateur.

(4) V. par exemple les revendications de l'Etat d'Israël sur les gisements exploitables, celles de l'Islande ou de la Corée du Sud.

(5) Argentine, Honduras, Costa-Rica, etc... V. Mouton, *op. cit.*, Chap. II, Sect. 3 : Proclamations, Declarations and Decrees.

Enfin, dans un quatrième groupe, localisé sur les rives du Golfe Persique, nous trouvons de petites souverainetés dont le prolongement des côtes n'affecte nulle part l'aspect d'une chute brusque et qui par conséquent n'ont pas, à proprement parler, de P. C., mais qui réclament une « juste » répartition du lit de la mer entre eux et leurs voisins. Tels sont les protectorats anglais du Persian Gulf.

Ces prétentions sont enregistrées tantôt dans des proclamations gouvernementales émanant du chef de l'Etat, tantôt dans des décisions gouvernementales ou des lois ordinaires, tantôt dans des textes constitutionnels (6). Elles sont toujours unilatérales si l'on en excepte un document : le traité du Golfe de Paria du 26 février 1942 entre la Grande-Bretagne et le Venezuela qui déplace les limites territoriales des colonies de Tabago et de la Trinité et opère le partage des eaux en vue de permettre le forage des puits de pétrole.

Il semble inutile d'insister davantage sur l'audacieuse progression suivie par ces multiples actes gouvernementaux de nature purement annexionnistes. De la propriété des gisements on passe à la souveraineté sur le territoire sous-marin ; de cette souveraineté territoriale à la souveraineté des eaux « surjacentes » ; de la souveraineté des eaux surjacentes à l'extension pure et simple du régime de la mer territoriale jusqu'à une distance de 200 milles marins. On prétend justifier ainsi des opérations de police éventuelles susceptibles de s'étendre même au-delà du P. C. en mer libre, si l'on invoque la thèse des zones contiguës qui, depuis 1930, est susceptible d'engendrer de nouvelles tentations.

Il paraît impossible de nier la virulence de la germination de la semence américaine de 1945.

La notion géo-physique. L'inégalité.

Un second motif d'inquiétude réside dans l'incertitude de la notion géo-physique qui a servi de base à ces prétentions.

Tout d'abord, elle est incertaine. Il existe des côtes dont la configuration est telle que le rebord de la plate-forme sous-marine ne correspond pas aux 200 mètres ou 100 brasses. En Norvège, par exemple, elle est inférieure. A vrai dire, ceci est de peu d'importance ; mais ce qui en a davantage, c'est que l'on rencontre fré-

(6) Ainsi le Nicaragua, le Panama, le Salvador : huit au total.

quemment plusieurs plateaux ou *socles* successifs et qu'il devient difficile de dire quel est celui qui fournit le rebord du P. C. En réalité *tous* les continents, *toutes* les terres émergées reposent sur une *base unique* dont la limite définitive, mais actuellement inaccessible et indéfinissable, devrait être, comme pour les fleuves, la ligne du thalweg, mais du thalweg des Océans.

Il arrive également que des fosses profondes se creusent à proximité des côtes et que le sous-sol maritime se relève ensuite brusquement, à 200 mètres ou moins de la surface. Faudra-t-il limiter le Plateau Continental à la première chute brusque des fosses ou ne pas tenir compte de leur existence ?

Surtout, l'inclinaison du plateau sous-marin, lors même qu'il se développe en pente continue, est extrêmement variable, de telle sorte que sa limite au point de chute peut se trouver ou proche ou située à des distances considérables des côtes et extrêmement variables. Certains plateaux auront ainsi des centaines de milles de largeur, tandis que d'autres se réduiront à quelques kilomètres et pourront même, si l'on s'en tient à la notion géo-physique, être moins larges que la mer continentale. Enfin, nous avons déjà dit que la chute brusque du rivage dans une mer profonde fait disparaître complètement le plateau (Pacifique sud-américain), cependant qu'en d'autres cas aucun dénivèlement du sol ne permet de distinguer le plateau du sol de la mer libre (golfe Persique). Dans ces deux derniers cas, nous maintenons qu'il ne peut pas être question de Plateau continental : il en résulte une *inégalité absolue* entre la consistance territoriale des P. C. dont l'étendue varie de zéro à l'infini. *C'est un point capital.*

On remarquera enfin qu'il est aujourd'hui impossible d'exploiter les richesses minérales que peuvent contenir le sol et le sous-sol du P. C. à une profondeur de plus de trente à quarante mètres et que les conditions de l'exploitation varient elles-mêmes infiniment selon la consistance du sous-sol et le régime des eaux. Pourquoi considérer comme appartenant aux seuls Etats côtiers des étendues et des richesses naturelles encore inaccessibles ? D'où deux attitudes possibles, l'une réaliste et tendant à borner la notion selon le caractère exploitable ou non du P. C., l'autre théorique, mais arbitraire, escomptant des possibilités d'avenir.

Ces remarques pourront paraître sans portée fondamentale tant que l'on demeure dans le domaine des spéculations scientifiques et, par là, présenter un caractère d'arguties. Nous ne con-

testerons donc pas, dans la généralité des cas, l'existence de fait d'un plateau continental plus ou moins caractérisé ou individualisé. Mais les différentes particularités ci-dessus énumérées doivent au contraire être prises en considération sérieuse lorsque l'on prétend transposer la notion géologique sur le terrain des normes juridiques et, notamment, dans cette branche du Droit dit « international », ou plus exactement « interétatique », qui requiert d'autant plus de précision et d'exactitude que les agents juridiques appelés à en invoquer et interpréter les règles sont plus indépendants dans leurs attitudes et plus redoutables dans leurs conflits.

Or, il découle des deux premières remarques que la définition même du P. C. est imprécise, approximative, et que par conséquent la délimitation de son étendue et de ses frontières sera le plus fréquemment compliquée et peut être impossible ; de la troisième remarque que la possession d'un P. C. est à l'évidence de nature à accroître dans des proportions considérables l'inégalité de fait des Etats, inégalité politique, inégalité économique, non seulement parce que les dimensions du plateau sont infiniment variables, mais parce que certains Etats côtiers seront capables de l'exploiter et les autres dans l'impossibilité de le faire. Sans doute peut-on répondre que l'inégalité est la condition naturelle des Etats ; que la même situation s'est présentée pour toutes les richesses naturelles quelles qu'elles soient et qu'après avoir été l'une des préoccupations majeures de la S.D.N. à ses débuts, elle s'est révélée insub-

On peut cependant être d'un avis différent. Le progrès des systèmes juridiques consiste non seulement à proclamer l'égalité théorique dite de droit, mais à compenser, dans la mesure du possible, les inégalités de fait. L'interventionnisme légal a transformé de façon profonde le système soi-disant égalitaire du libéralisme capitaliste (7). Enfin on remarquera que l'expérience internationale en ce qui concerne les zones d'influence, les chasses gardées, l'hypothèque des voisinages, montre que ces pratiques n'ont le plus souvent eu pour résultats que d'immobiliser l'action, de retarder le progrès, de susciter des conflits.

(7) On rappellera, pour mémoire, que la quasi totalité du Droit ouvrier qui régit les rapports des employeurs et des salariés résulte d'une évolution jurisprudentielle enregistrée ultérieurement par la législation afin de substituer à l'égalité théorique du libre contrat une égalité de fait ayant pour résultat de priver l'employeur de la supériorité économique qui empêchait le salarié d'utiliser sa prétendue égalité juridique.

Ce sont là considérations d'éthique sociale ; mais lorsqu'il s'agit de transposer en termes juridiques la notion géologique de Plateau continental, de nouvelles et graves objections de science et de technique juridique apparaissent immédiatement.

De la définition juridique du P. C.

La difficulté d'aboutir à une définition juridique du P. C. constitue la difficulté liminaire. Elle apparaît nettement lorsque l'on considère les travaux de la Commission du Droit international de l'O.N.U. qui, à deux ans de distance, a donné deux définitions différentes. En 1951, le projet de la Law Commission était ainsi libellé :

« Telle qu'elle est employée ici l'expression « Plateau continental » désigne le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines contiguës aux côtes, mais situées en dehors de la zone des eaux territoriales, où la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles du lit de la mer et du sous-sol. »

Le rapport afférent explique qu'on s'est écarté de la notion géologique en raison des « différentes acceptions de l'expression retenues par les hommes de science » et parce que la conception géologique « pouvait être mise en doute en ce qui concerne les régions sous-marines où néanmoins la profondeur de la mer permettrait l'exploitation du sous-sol de la même manière que s'il y avait un plateau continental ». Comment, en pareil cas, se demande le rapport, justifier l'application d'un régime discriminatoire entre ces eaux peu profondes ? Cette remarque particulièrement pertinente mérite d'être soulignée. Pourquoi chercher dans une extension forcément limitée, bien qu'abusive, du domaine terrestre étatique, un remède à la précarité de l'exploitation des richesses de la mer, alors que l'on maintient le principe de la liberté d'exploitation dans tout le surplus des océans ? Les bas-fonds, leurs ressources, l'accessibilité du lit et du sous-sol se rencontrent bien ailleurs que dans les parages marginaux des Etats. Si le système de liberté des mers est entaché d'anarchie, c'est dans sa totalité qu'il appelle une refonte et non seulement sur les franges de la Haute Mer. Notons le caractère pragmatique de la conception de la Commission en 1951. Selon ce projet primitif, elle ne s'appliquait qu'aux seuls Etats en mesure de la mettre en œuvre. La Commission ne se dissimulait point que sa définition était sujette à caution : « Les régions dans lesquelles l'exploitation n'est pas

techniquement possible — lit-on dans le rapport — sont-elles exclues du Plateau continental ? ». Elles l'étaient. L'inégalité du système n'en était que plus criante (8).

La Law Commission n'a pas persévéré dans la direction où elle s'était engagée et lors de sa cinquième Session, en 1953, elle a totalement abandonné son premier point de vue pour revenir à la définition géologique, plus fâcheuse encore, et comportant les mêmes inégalités. L'art. 1^{er} du nouveau projet déclare :

« L'expression Plateau continental désigne le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines contiguës aux côtes, mais situées en dehors de la zone de la mer territoriale jusqu'à une profondeur de deux cents mètres. »

La meilleure critique de ce revirement, la Law Commission elle-même l'avait formulée, en 1951, comme par anticipation (§ 6 du rapport) :

« La Commission a envisagé la possibilité d'adopter une limite fixe pour le plateau continental, déterminée par la profondeur des eaux surjacentes. Il semble probable qu'une limite fixée au point où la mer atteint deux cents mètres de profondeur suffirait actuellement à tous les besoins pratiques. Cette profondeur coïncide également avec celle où le P.C., au sens géologique du terme, prend également fin, et où commence la pente continentale tombant brusquement à une grande profondeur. La Commission a estimé cependant qu'une telle limite offrirait l'inconvénient de l'instabilité... »

A vrai dire la limite des possibilités d'exploitation ne présentait pas plus de stabilité, en ce que les progrès de la technique sont imprévisibles, mais elle aurait eu au moins l'avantage de n'être pas contraire au Droit international positif lorsqu'il réprovoque les occupations fictives.

Les motifs du revirement de la Commission résultent de l'attitude prise par certains gouvernements dans leurs observations entre les deux sessions. Ces observations dénotaient le caractère annexionniste et impérialiste des proclamations intervenues. La nouvelle conception couvre bien au-delà toutes les possibilités actuelles. Ainsi concède-t-on une marge singulièrement étendue aux ambitions étatiques non sans se dissimuler que la notion reste « inévitablement arbitraire » (§ 64 du rapport de 1953). Cet arbitraire se manifeste nettement en ce que le rapport de la Commission admet qu'il n'est pas nécessaire pour qu'un Etat puisse

(8) Nous soulignerons les passages les plus caractéristiques des textes et rapports de la Commission du Droit international.

exercer les droits qui lui seraient reconnus « qu'il existe un Plateau continental présentant la configuration géographique qu'on lui suppose en général ». La profondeur de deux cents mètres n'est qu'une limite maxima et dans le Golfe Persique, par exemple, où les caractéristiques géographiques envisagées ne se rencontrent pas, le fait sera « sans conséquences ». On ne saurait admettre plus clairement l'empirisme pur et simple de la soi-disant définition et l'emprise tolérée sur la mer libre, même si la nature se refuse à fournir le prétexte.

Le passage suivant est encore plus significatif (§ 66) :

« la définition géographique n'est qu'une *définition en gros*. La Commission estime possible, lorsque les cas d'espèce le justifient, d'adopter des modifications raisonnables à la règle formulée dans le texte... Ainsi dans le cas où des régions immergées d'une profondeur inférieure à deux cents mètres, situées à une certaine proximité de la côte, sont séparées du P.C. configu à la côte par un chenal d'une profondeur supérieure à deux cents mètres. »

Il ne suffit donc plus de borner le P. C. à la première dépression profonde. Les Gouvernements qu'il s'agit de satisfaire n'entendent pas de cette oreille. C'est à eux « qu'il appartiendra de revendiquer une modification *équitable* de la règle générale... afin d'éviter « l'application automatique de la conception géologique... qui pourrait aboutir à traiter moins favorablement certains Etats que d'autres ». Touchante préoccupation de garantir les Etats qui n'ont qu'un petit plateau ! Mais ne savons-nous pas que la notion même de P. C. est une notion d'inégalité naturelle ? La Commission ne dit pas comment on remédiera à l'inégalité *fondamentale* pour les Etats qui n'ont pas de P. C. Faut-il en conclure qu'elle est disposée à accepter des réclamations aussi extravagantes que celles des Etats sud-américains de la côte du Pacifique ? La bienveillance manifestée envers les riverains de la mer Rouge, protégés britanniques, mais dépourvus aussi de P. C. réel, tendrait à le faire croire. Le rapport est muet. Il reste que la définition de 1953 est plus mauvaise encore que celle de 1951 parce que plus favorable à l'arbitraire et s'écartant plus nettement des préoccupations juridiques pour verser dans les diplomatiques. En résumé, il n'y a pas de définition juridique du P. C. parce que *sa limite vers la mer libre est incertaine*, voire inexistante.

Insistons-y. La définition adoptée, aussi bien en 1951 qu'en 1953, veut que le P. C. ne commence qu'au-delà de la mer territoriale. Cette vision, au premier abord, semble quelque peu décon-

certante. Elle est en opposition avec la réalité de la *contiguïté des terres* qui est le fondement de la définition géologique. La prolongation du continent commence au rivage même et non à trois, six ou douze milles. Espérait-on marquer par là que sous les eaux territoriales il s'agit d'une réelle souveraineté et qu'au-delà le régime change ? Alors il n'eût pas fallu parler de souveraineté du P. C., comme on l'a fait par la suite, et comme nous le verrons il était fatal qu'on le fit. La discontinuité entre les terres immergées est pure fiction.

Il faudrait également renoncer à parler d'un plateau global commun à plusieurs Etats, car chacun d'eux possédant sa mer territoriale, variable en largeur, susceptible de modifications dans le temps, emporte des variations correspondantes dans l'étendue des P. C., de telle sorte que la ligne en dents de scie qui en résultera devra être déterminée non seulement par les caprices de l'isobathe, mais encore par les méandres des mers territoriales. On ne saurait soutenir que ce soit un progrès, ni une simplification dans l'usage de la mer par les navigateurs.

Enfin, l'on se demande comment les tenants de la théorie, pourtant logique, des zones contiguës concilieront cette notion avec celle du P. C. (9). Lors de ses deux sessions la Commission du Droit international s'est ralliée au texte suivant :

« Sur la haute mer, *contiguë à sa mer territoriale*, l'Etat riverain peut exercer le contrôle nécessaire en vue de prévenir et de réprimer sur son territoire ou dans sa mer territoriale, les contraventions à ses lois de police douanière, fiscale ou sanitaire, ou à sa législation en matière d'immigration. Ce contrôle ne pourra être exercé au-delà de douze milles à partir de la ligne de base qui sert de point de départ pour mesurer la largeur de la mer territoriale. »

Ce texte, qui n'a pas été adopté sans difficulté, ne vise pas les droits de l'Etat côtier en matière de pêche, ni de sécurité, pas plus que les projets adoptés par la Conférence de 1930. La limite de douze milles a donné lieu également à des opinions divergentes. Elle franchit les limites de la mer territoriale, comme le P. C. lui-même. Faut-il en conclure que le P. C. est assimilable à une nouvelle zone contiguë pour la protection des richesses de la mer, mais d'une largeur extrêmement variable. En quoi le contrôle

(9) En ce qui concerne l'intéressante conception des (et non d'une) zones contiguës, v. le travail de systématisation dû au Professeur G. Gidel, *op. cit.*, pp. 361 et s., et Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye, 1934, 2^e vol., p. 135.

douanier, fiscal, etc., différerait-il du contrôle ou de la souveraineté du P. C. ? Autant de questions qui n'ont même pas fait l'objet d'une indication. Mer territoriale, zone contiguë, Plateau continental constitueront-ils donc trois empiètements successifs sur la Haute Mer sans qu'on sache en quoi leur régime diffère ou se concilie ? Certains membres de la VI^e Commission de la IX^e Assemblée de l'O.N.U. en ont conclu que cette incertitude et ces confusions étaient de nature à priver le P. C. de toute individualité (10).

Les limites des P. C. vis-à-vis les uns des autres

La même incertitude et le même aléa se rencontrent en ce qui concerne la délimitation des P. C. contigus.

Sur ce chef le projet de 1951 ne disait rien, ou plutôt soulignait l'impossibilité de rien dire : « Il n'est pas possible de fixer de règles générales que les Etats devraient suivre, et il est probable que des difficultés surgiront ». La Commission se contentait donc de proposer « que si un accord ne peut pas se réaliser et si une prompt solution s'impose, les Etats intéressés soient tenus de soumettre le différend à un arbitrage *ex æquo et bono* ». Le terme d'arbitrage était employé dans son sens le plus large et impliquait un recours éventuel à la C.I.J.

La Commission motivait son abstention en ce qui concerne la détermination des limites maximum et minimum du P. C. à partir de la côte, parce qu'elle n'avait pu constater l'existence d'aucun besoin pratique justifiant l'établissement de l'une ou l'autre de ces limites. Elle ne concevait alors, en effet, l'existence du P. C. que là où il était exploitable. C'était une façon assez désinvolte d'éviter le problème. Elle l'évitait également en ce qui concerne la contiguïté éventuelle de deux ou plusieurs P. C. en déclarant à nouveau que c'est par voie d'accords que les Etats intéressés « devraient fixer les limites de leurs zones respectives dans le Plateau continental ». Elle renonçait à poser toute règle générale et, notamment, à prolonger la limite des eaux territoriales respectives des Etats, puisqu'il se peut fort bien que cette limite elle-même n'existe pas. La Commission se bornait donc à recommander, dans le cas le plus simple, celui où les côtes se font face, l'adoption

(10) V. les observations de MM. Andersen (Islande) et Akant (Turquie) à la VI^e Commission de l'Assemblée de l'O.N.U., 431^e et 433^e séances, 1954.

d'une ligne médiane ou de thalweg, tout en constatant que, même en ce cas, des difficultés pouvaient encore naître par suite de la configuration des côtes. Aussi s'abstenait-elle de toute autre précision.

En 1953, la Commission s'efforce d'être plus hardie et de revenir sur sa carence antérieure. C'est que depuis son avant-dernière session son Rapporteur a été saisi d'une documentation technique qui lui manquait auparavant : les travaux d'un Comité d'experts sur la délimitation des eaux territoriales. Sur cette base, la Commission croit possible de « formuler une règle générale fondée sur le principe de l'équidistance applicable aux limites du P. C. aussi bien lorsqu'il s'agit d'Etats limitrophes que d'Etats dont les côtes se font face ». Mais elle est obligée d'ajouter immédiatement que « des modifications peuvent être apportées à cette ligne lorsque des circonstances spéciales justifient le tracé d'une autre limite... », par exemple en cas de configuration exceptionnelle des côtes ou lorsque la présence de chenaux navigables ou d'îles l'exige. Nous retombons ici dans l'incertitude originaire et l'on ne peut qu'estimer que la Commission est bien modeste en avouant que la règle adoptée « est donc par là dotée d'une certaine élasticité ». En fait, cette élasticité est telle que la règle n'existe pas plus qu'en 1951. Et la situation s'aggrave de ce que la Commission, cette fois, n'a pas estimé nécessaire de prévoir un arbitrage *ex æquo et bono*, c'est-à-dire une médiation susceptible de mettre fin définitivement et radicalement au différend et se borne à renvoyer au Droit commun de la procédure arbitrale (11). Bien qu'il soit un peu cruel d'y insister, il faut maintenir ici que la seconde tentative de définition reste aussi déficiente que la première. La preuve en apparaît clairement lorsqu'on reprend les procès-verbaux des discussions consacrées par la Commission au rapport d'experts ci-dessus cité en matière d'eaux territoriales (A.C.N. 4/61. Add. 1). La ligne d'équidistance proposée est en effet une ligne d'équidistance entre les lignes de base de la mer territoriale, mais la solution est chimérique parce que la Commission, après avoir consacré un nombre considérable de ses séances à rechercher un accord sur le tracé de ces lignes de base et les conséquences qui en découlent, n'est pas

(11) Il est vrai que la Commission a adopté, en 1953, sur notre rapport, un projet progressif sur la procédure arbitrale ; mais elle ne l'a accepté qu'à la suite de très longues discussions au cours de trois sessions successives, et parfois à une faible majorité. On ignore quel sort lui sera réservé à la VI^e Commission de l'Assemblée de l'O.N.U.

arrivée à un accord et que l'on en est toujours au même point que lors des essais de codification poursuivis à La Haye en 1930.

Résignons-nous donc à considérer que la notion géologique du P. C., en elle-même discutable et discutée, ne peut servir de base à une définition juridique du Plateau, ni à la fixation de ses limites.

De l'impossible distinction du lit et du sous-sol

Il est en outre difficile d'admettre la conception matérielle acceptée par la Commission et selon laquelle le P. C. comprendrait à la fois le lit de la mer et le fond ou sous-sol, c'est-à-dire la surface du P. C. et les couches profondes dans lesquelles peuvent exister les gisements. On pouvait hésiter et la Law Commission a hésité d'abord. Certains de ses membres eussent préféré garder au lit de la mer, ou surface du P. C., son caractère de domaine public. Elle est utilisée en effet pour la pêche (filets dragueurs) ; elle sert d'habitat à des espèces poissonnières, tantôt fixes comme les huîtres, tantôt mobiles et dont certaines en font un lieu de reproduction (parfois même un centre mondial de reproduction : mer des Sargasses) ; enfin ce lit est l'indispensable support des câbles sous-marins, éventuellement des pipe-lines et peut-être d'autres modes nouveaux de transport et de communication. Mais quelle épaisseur reconnaître au lit individualisé et distinct du sous-sol ? Quelques centimètres, ou quelques mètres, selon qu'il s'agit de couches de sable ou de fonds rocheux ? Quelle protection efficace donner aux espèces vivantes s'il s'agit de prospecter, forer, utiliser des explosifs, creuser des galeries plus ou moins solides et étanches ? Comment distinguer le régime juridique du sous-sol et celui du lit ? Ne semble-t-il pas évident que les eaux marines et le lit sont tellement cohésifs qu'il est impossible de maintenir la libre utilisation des eaux si l'on admet l'appropriation du lit ? La superposition de trois régimes juridiques successifs est vite apparue irréaliste. En ce qui nous concerne, nous pensons que les deux régimes, celui des eaux et celui du P. C. englobant à la fois le lit et le sous-sol le sont tout autant et que l'unité et la liberté des mers, de leur lit et du sous-sol seront fatalement compromises, bien que s'imposant en droit et en fait.

Ainsi le régime juridique du P. C. apparaît plus fuligineux encore que sa conception matérielle.

Inconséquences et conséquences du régime juridique du P. C.

Les hésitations apparentes du gouvernement américain à rompre en visière avec le Droit maritime traditionnel ressortent du fait que le Président Truman, dans sa Proclamation, s'efforce de minimiser autant que possible la contradiction qu'elle implique avec la liberté de la Haute-Mer. Il ne réclame pas la souveraineté, ni même un contrôle intégral sur le plateau, mais seulement la *propriété* des gisements et leur *contrôle* lorsqu'ils seront en exploitation. Cette thèse était juridiquement sans consistance. On ne voit pas comment un Etat peut réclamer un droit de propriété, même réduit à l'ancienne notion de propriété éminente, sur des biens dont il n'aurait pas la souveraineté ; ni se réserver une compétence quelconque sur un domaine qui n'est pas celui de la collectivité dont il gère les intérêts, mais celui de la collectivité humaine ; ni invoquer un quelconque usucapion sur un territoire qu'il n'occupe pas ; ni enfin prétendre à une faculté de préemption, ou se réserver une option sur des richesses dont il ignore l'emplacement ou dont l'existence même est problématique. Pareille conception ne se défendrait qu'en Droit naturel, au sens le plus primitif et le plus brutal du mot, c'est-à-dire en « faustrecht ».

Le seul fondement possible de la prétention serait en ce cas la « découverte », mais en Droit des gens traditionnel, c'est un fondement périmé. La prétention tend donc, en fait, à la *souveraineté*, non à la propriété. Elle suppose en outre que l'on considère le P. C., sol et sous-sol de la Haute-Mer, comme une *res nullius* appropriable par le premier occupant, alors qu'il est admis depuis des siècles qu'il participe de la nature de la Haute-Mer et partage avec elle la qualité de *res communis*.

La thèse de la propriété, si l'on se défend d'y voir une hypocrisie, implique une pudeur des mots. C'est bien de *souveraineté* qu'il s'agit comme l'ont immédiatement compris la plupart des gouvernements qui se sont engagés dans le sillage de Washington et ont été droit au but. Il s'agit d'une souveraineté sur le plateau, car pour accéder à la propriété de gisements possibles, il faut d'abord *explorer* le plateau, en *prospector* la totalité, en *prohiber* l'exploitation aux non nationaux, *bouleverser* l'économie du lit. Ce sont là des attitudes-types de souveraineté exclusive. Il était donc fatal que les prétentions des autres Etats côtiers franchissent allègrement la zone du scrupule et revendiquent *de plano* les compétences étatiques majeures. Nous verrons si ces prétentions de-

meurent conciliables, comme on l'a affirmé, avec la libre utilisation des eaux et de l'atmosphère surjacents.

La Commission de Droit international devait, elle aussi, se rendre compte qu'entre la proclamation américaine et la revendication de la souveraineté il n'y avait guère autre chose que l'épaisseur d'une équivoque. On était parti en 1951 d'une conception pragmatique, — pas de droits sans effectivité, — et l'on pouvait logiquement espérer que le plateau resterait *res communis* partout où l'entreprise industrielle d'exploitation ne se manifesterait pas : « Les régions dans lesquelles l'exploitation du P. C. n'est pas possible... sont exclues du P. C. », portait alors le commentaire de l'art. 1 (§ 5). La Commission avait même hésité à employer l'expression « Plateau continental » pour désigner des régions qui dans son esprit n'avaient pas de continuité nécessaire. Il s'agissait plutôt de localisations sous-marines, sporadiques et discontinues (rapport, § 3). Cette déduction était peut-être logique, mais impraticable et ne faisait qu'accentuer l'imprécision de la notion nouvelle jusqu'à la détruire.

L'art. 2 du projet de 1951 marque l'abandon de ces velléités. C'est le *plateau* dans sa teneur intégrale, sous-sol et lit, qui est soumis « à l'exercice, par l'Etat riverain, du contrôle et de la juridiction ». La main-mise *de facto* est totale ; mais on tergiverse encore à proclamer l'appropriation souveraine, car les droits de l'Etat riverain ne lui sont reconnus qu'aux fins « spéciales » d'exploration du plateau et de l'exploitation des ressources minérales. L'art. 2 est nettement restrictif ; son commentaire y insiste : « L'article exclut le contrôle et la juridiction exercés indépendamment de l'exploitation et de l'exploration des ressources naturelles, du lit de la mer et du sous-sol... L'art. 2 évite toute allusion à une souveraineté de l'Etat riverain sur les régions sous-marines du P. C... Comme le contrôle et la juridiction exercés par l'Etat riverain viseront exclusivement les fins d'exploration et d'exploitation, ils ne peuvent pas être classés sur le même pied que les *pouvoirs généraux* exercés par un Etat sur son territoire et ses eaux territoriales ».

Il ne saurait être question, dans la présente étude, d'épiloguer sur le contenu de la notion de souveraineté. On notera toutefois que la Commission considère que cette notion comporte en technique juridique un sens précis : celui d'un *faisciau global* de compétences reconnues par le Droit international positif aux seuls gouvernements étatiques. Il s'agit de « *pouvoirs généraux* », com-

me dit le rapport, et l'on ne peut pas qualifier de souveraineté un pouvoir de décision dans quelques rapports soigneusement spécialisés : en l'espèce, la prospection et l'utilisation. Les projets de 1951 et de 1953 limitent d'ailleurs soigneusement toute emprise de l'Etat riverain sur la Haute-Mer ou l'espace aérien la surplombant, en tant que conséquences de l'existence d'un P. C. Les art. 3 et 4 du projet sont formels et le commentaire les précise. Il s'agit de « montrer, de façon parfaitement claire que la juridiction et le contrôle *aux fins limitées* indiquées par l'art. 2 ne peuvent pas être étendus aux eaux surjacentes et à l'espace aérien se trouvant au-dessus d'elles » (12).

La souveraineté triomphante

Cette construction juridique irréaliste ne devait guère résister à un examen réfléchi. Est-il possible que l'exploitation des richesses *naturelles* du P. C., c'est-à-dire de *toutes* les richesses du lit et du sous-sol, et non seulement des gisements minéraux à la possession desquels se bornait la prétention américaine originaire, pût être radicalement différente des droits de l'Etat sur son territoire terrestre ? Et ceci plus encore en ce qui concerne la prospection que l'exploitation, toutes deux supposant d'ailleurs des *concessions protégées* lesquelles ont constitué de tout temps une prérogative régaliennne.

La substitution de la notion de souveraineté à celle si fuyante que la Law Commission avait adoptée en 1951, était donc fatale et devait être bien accueillie par les gouvernements. Aussi la Law Commission, en 1953, n'a-t-elle guère opposé de résistance aux pressions qu'impliquaient les observations gouvernementales et qui l'engageaient à reconnaître directement ou indirectement les réalités *politiques*. Cependant la contradiction apparaît immédiatement dans le rapport de sa 5^e Session lorsqu'il prétend qu'elle est demeurée « fidèle aux principes essentiels sur lesquels reposaient les articles provisoirement acceptés en 1951 » (?) tout en tenant compte « des réponses communiquées par les gouvernements, des opinions formulées par des auteurs et des sociétés savantes... » (13).

(12) V. le texte des art. 3 et 4 du Projet de la Commission, ci-dessous, pp. 24, 25. Reste à savoir si ces limitations seront longtemps efficaces et pratiquement réalisables.

(13) On rappellera que les délibérations des « Sociétés savantes » dont la compétence technique est parfois limitée, sont le plus souvent influencées par

Le changement de front est pourtant apparent. L'art. 2, dans sa rédaction nouvelle, prévoit que « l'Etat riverain exerce des droits souverains sur le Plateau continental, aux fins de l'exploration et de l'exploitation de ses *ressources naturelles* ». Cette formule encore ambiguë prétend donner satisfaction aux partisans comme aux adversaires de la souveraineté et demeure restrictive. Elle a pour but d'affirmer le maintien du principe de la liberté des eaux et de l'atmosphère surjacent au P.C. ; mais elle précise que les droits reconnus à l'Etat riverain « s'entendent de tous les droits qui sont *nécessaires à l'exploitation des ressources naturelles du P.C.* ...plénitude du contrôle ...droit de réserver l'exploitation ou l'exploration à l'Etat riverain ou à ses nationaux ...juridiction pour ce qui est de la répression des infractions ». La compatibilité de ces compétences étatiques avec la liberté des mers semble pourtant problématique.

Nous avons déjà insisté sur la substitution de l'expression « ressources naturelles » à celle de « ressources minérales » qui figurait dans le projet de 1951. Il en résulte immédiatement un bouleversement de l'ancienne notion de « pêcheries sédentaires ». La conception classique restrictive ne qualifiait ainsi que des établissements historiquement fondés, disséminés et en petit nombre. Les internationalistes les plus compétentes avaient refusé d'accueillir la thèse originaire de Sir Cecil Hurst sur la possibilité d'appropriation du fond des mers, thèse qu'il avait d'ailleurs lui-même abandonnée (14). Mais la Commission admit que s'il s'agissait de « ressources naturelles attachées au lit de la mer en permanence, les droits de l'Etat riverain les couvriront dans toute leur étendue et de façon exclusive ». Le rapport de 1953 déclare sans doute que ces droits « ne s'étendent pas aux poissons vivant au fond de la mer (bottom fish), ni aux autres espèces qui bien que vivant dans la mer ont occasionnellement leur habitat au fond de la mer ou y fraient ». Nous craignons qu'il soit bien difficile aux opérateurs du sondage, du forage et de l'exploitation, d'éviter les perturbations du régime des eaux auxquelles nous avons déjà fait allusion (15). On se trouve ainsi ramené à une certaine dis-

des rapports de techniciens spécialisés dans la recherche des seuls résultats économiques et commerciaux.

(14) V. note 1, les art. de Sir Cecil Hurst.

(15) On a même dit, en forme de plaisanterie, qu'il serait difficile de faire entendre au bottom fish que le nouveau régime ne menace que les malheureux mollusques et qu'ils n'ont rien à en redouter.

crimination entre le régime du lit et celui du sous-sol, illusionnisme dont nous avons déjà fait justice.

On peut également se demander ce que la Commission a voulu dire en préconisant un traitement de faveur pour les « droits acquis » des nationaux des Etats autres que l'Etat riverain. Cette évocation de l'une des notions les plus controversées de la science juridique et du Droit interne, sans indication de ce qu'il faut entendre par « droits acquis » dans le milieu particulier dont il s'agit, laisse le champ libre à l'interprétation qui paraît ne pouvoir être que juridictionnelle. Nous venons de voir, en effet, qu'il ne peut s'agir des pêcheries sédentaires dans leur acception traditionnelle, l'exégèse du rapport le confirme : « Toutefois, y lit-on, mis à part le cas des droits acquis, les droits souverains de l'Etat riverain sur son P.C. s'étendent également aux pêcheries sédentaires ». La conception de 1953 se rattache donc à celle de 1951 qui avait consacré un certain nombre d'articles aux pêcheries sédentaires dans leur sens étendu ; mais en 1953 on n'a pas estimé nécessaire de laisser subsister parmi les articles consacrés aux richesses de la mer une disposition ayant trait à ces pêcheries. Certains auteurs considèrent cette lacune comme regrettable et laissant place à l'indécision (16). La Commission n'a pas estimé non plus qu'il y eût lieu de se préoccuper « du cas où en dehors du P.C. il existerait des zones de faible profondeur où serait possible l'exploitation de pêcheries sédentaires ». L'éventualité, selon elle, « est encore trop théorique ». L'est-elle moins que l'exploitation du P.C. à des profondeurs pouvant aller jusqu'à deux cents mètres ? Nous ne le croyons guère et nous voyons plutôt là l'indice de la difficulté à laquelle on se heurte lorsque l'on cherche à coordonner les problèmes connexes que soulève l'abandon du Droit en vigueur.

La souveraineté sur le P.C. ne menace pas seulement le droit de pêche des tiers en ce qui concerne l'exploitation des pêcheries sédentaires, elle menace par ses répercussions *toute espèce de pêche* dans les eaux surjacentes et même leur utilisation générale.

Ses partisans soutiennent que cette extension de souveraineté de l'Etat côtier ne serait pas un obstacle réel à l'usage de la Haute-Mer, mais il convient ici de distinguer entre le présent et l'avenir. Dans l'état *actuel* des choses et tant qu'il s'agit d'une norme dont la mise en application est encore problématique et théoriquement limitée, il est possible et, si l'on veut, vraisemblable, que les inté-

(16) V. Mouton, *op. cit.*, Chap. II, pp. 115 et s.

rêts généraux qui ont trouvé leur expression traditionnelle dans la norme de la liberté ne soient pas sérieusement menacés, au moins dans l'immédiat. Mais si l'exploitation des P. C., sous le régime des souverainetés affrontées doit développer son intensité et prouver son utilité — et sinon à quoi servirait le bouleversement du régime en vigueur ? — il en serait bientôt autrement. On eût pu examiner la possibilité de permettre aux Etats riverains de pousser leurs exploitations sous-marines au-delà du sous-sol de la mer territoriale et de les prolonger dans le sous-sol de la Haute-Mer (17). Ce système aurait, en effet, évité les inconvénients possibles de la conception nouvelle en respectant le régime du lit de la mer et celui des eaux libres. Mais il ne paraît pas qu'on y ait songé. Les exploitations qu'on envisage ont leur point de départ dans la mer libre où elles exigent des installations de surface, elles traversent la Haute-Mer au moyen, notamment, de la construction de pilotis ; elles bouleversent le régime du sous-sol pour arriver enfin aux galeries d'exploitation et aux tunnels. On sait qu'en ce qui concerne ces derniers la légitimité de leur entreprise n'est pas plus contestée que celle des phares, en raison de leur destination d'intérêt général et des facilités apportées à l'intensification et à la sûreté des communications. Mais il s'agit ici de bien autre chose. La conception verticale des exploitations du plateau n'a plus rien de commun avec les buts désintéressés auxquels nous venons de faire allusion. Il s'agit d'une exploitation mercantile guidée avant tout par des buts égoïstes et dont les installations multipliées sur la surface des eaux et du lit seront de nature à compromettre, de façon permanente, la libre utilisation de la Haute-Mer.

La Commission du Droit international a cependant dépensé des efforts méritoires pour maintenir un équilibre entre le droit de souveraineté et le principe de la liberté des mers. Elle voudrait ne porter atteinte ni au régime des eaux surjacentes, ni à celui de l'espace aérien, ni même au statut du lit de la mer. Les articles qu'elle a rédigés dans l'espoir d'y parvenir sont conçus, souligne le rapport, « en termes catégoriques ». Ce sont les suivants :

« Art. 3. — Les droits de l'Etat riverain sur le Plateau continental ne portent pas atteinte au régime des eaux surjacentes en tant que haute mer.

(17) C'est le cas des mines de Dielette, des gisements de Cornouailles, etc... Le procédé a été suggéré à la VI^e Commission de l'Assemblée de l'O.N.U., en 1944, par le délégué du Pérou, M. Maurtua (432^e session).

Art. 4. — Les droits de l'Etat riverain sur le Plateau continental ne portent pas atteinte au régime de l'espace aérien situé au-dessus des eaux surjacentes.

Art. 5. — Sous réserve de son droit de prendre des mesures raisonnables pour l'exploration du Plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles, l'Etat riverain ne peut empêcher la pose ou l'entretien de câbles sous-marins.

Art. 6. — L'exploration du Plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles ne doivent pas avoir pour conséquence de gêner d'une manière injustifiable la navigation, la pêche ou la production de poissons... »

Ces articles veulent être rassurants, mais ils en sont loin. Même si l'on néglige le caractère imprécis que présentent les expressions que nous avons soulignées, la marge d'interprétation qu'elles souffrent, on s'aperçoit qu'il n'y a là que des affirmations gratuites. Le rapport de 1953 ne nie pas que des entraves soient fatalement apportées à l'utilisation des mers. Mais il estime, — et c'est là l'un des arguments préférés des promoteurs de l'annexion du plateau, — que le « développement progressif du Droit international, tout en s'accomplissant dans le cadre des règles établies, impose souvent de modifier ces règles pour tenir compte d'intérêts nouveaux ou de nécessités nouvelles ». La Commission ajoute « qu'une entrave, même importante, à la navigation et à la pêche peut se justifier dans certaines circonstances » et qu'il s'agit « de peser les uns par rapport aux autres les intérêts en cause ». Elle renvoie au règlement arbitral les litiges susceptibles de naître si l'Etat riverain (et souverain) « qui doit apprécier le caractère raisonnable ou le bien fondé des mesures adoptées » voit ces dernières contestées.

Cette façon d'envisager le problème sacrifie presque à coup sûr le principe de la liberté des mers à celui de la souveraineté, puisqu'il s'agira de supprimer après coup des installations abusives et non d'en prévenir l'édification. Le rapport sur le projet de la Commission qui prévoit l'obligation de donner avis des installations construites (art. 6, § 4) précise « qu'il n'y a pas obligation de révéler d'avance les projets d'éventuelles constructions d'installations » et que même si des installations provisoires sont de nature à gêner la navigation, il suffit d'entretenir des moyens de signalisation et d'en donner avis « dans la limite du possible ». C'est là non seulement ouvrir la porte aux chicanes et à de longues procédures, mais donner une prime au fait accompli. Le « critère de l'entrave injustifiable » ne prend quelque consistance que lors-

qu'il s'agit de certaines zones où l'établissement des installations est, cette fois, interdite. Il en est ainsi des « chenaux et routes maritimes régulières indispensables pour la navigation internationale ». Le rapport ajoute « qu'il faut y comprendre les Détroits, au sens ordinaire de ce mot ». Cette précision n'est pas dans le texte de l'art. 6 et pourtant elle seule serait réellement satisfaisante et indiscutable, à la différence de la mention des chenaux et routes maritimes régulières « indispensables pour la navigation internationale » sur le tracé desquels une divergence de vue peut toujours survenir. On maintiendra donc que l'exercice du droit de souveraineté sur le P.C., par son analogie avec le droit de souveraineté sur le territoire émergé qui comporte droit de priorité et préjugé de légitimité, détruit tout l'équilibre du système.

Plaçons-nous donc à l'époque (ardemment souhaitée) où les installations de surface auront pullulé dans les eaux surjacentes et perforé le lit de la mer soit pour la prospection, soit pour l'utilisation de gisements plus ou moins exploitables, et demandons-nous ce qu'il restera de la liberté des mers.

S'agit-il de la circulation normale, c'est-à-dire de la libre navigation ? On peut sans doute arguer qu'actuellement les marins doivent couramment compter avec la rencontre des autres navires, les brouillards, les obstacles fixes que peuvent constituer les épaves, les écueils, les icebergs, etc... et qu'aucune signalisation peut-être n'en atténuera les dangers. Il est vrai. Mais on oublie que ces obstacles normaux à la navigation ne s'accumulent pas dans des espaces relativement restreints comme le sont les eaux surjacentes du Plateau. Les déroutements qu'ils sont susceptibles d'imposer sont exceptionnels, tandis que dans les eaux du P.C. ils deviendront constants, normaux et surtout *surveillés, protégés* par l'Etat riverain, ce qui conduira vraisemblablement à l'exercice d'une *police* de l'Etat côtier analogue à celle qu'il a le droit d'exercer dans la mer territoriale. Peut-on prétendre qu'il y a là respect de la liberté des mers et notamment sauvegarde de la règle du pavillon ?

Allons plus loin. Cette surveillance et cette police ne deviendront-elles pas plus efficaces si elles s'exercent par des aéroplanes circulant dans les airs au-dessus du Plateau ? Lors même que ces aéronefs se verraient refuser, par une jurisprudence éventuelle, le droit d'intervenir pour dérouter, au besoin par la force, un navire étranger, leur simple activité de renseignement et de dénonciation sur l'ordre et au profit de l'Etat détenant la souveraineté

territoriale serait-elle conciliable avec la liberté de la couche d'air surjacente que prétend maintenir l'art. 4 du projet ? Ne risque-t-elle pas d'engendrer des contremesures aériennes de la part des Etats soucieux d'assurer la liberté de leur pavillon ? Il semble étonnant que ces éventualités, si « futures » soient-elles, n'aient pas attiré l'attention et qu'on n'ait pas souligné l'étroite parenté entre la souveraineté sur le P.C. et la souveraineté sur les eaux territoriales.

Le projet se contente de dire :

« Art. 6, *paragr. 2.* — Sous réserve des dispositions des *paragr. 1 et 5* du présent article l'Etat riverain a le droit de construire et d'entretenir sur le Plateau continental les installations nécessaires pour l'exploration et l'exploitation de ses ressources naturelles et d'établir autour de celles-ci, jusqu'à une distance raisonnable, des zones de sécurité et de prendre dans ces zones les mesures nécessaires à la protection de ces installations. »

Ce dernier membre de phrase nous paraît justifier les appréhensions ci-dessus formulées en ce qui concerne la disparition probable de la pleine liberté de navigation dans les eaux du P.C., et ce ne sont pas les paragraphes suivants de l'art. 6 qui seront de nature à les dissiper. Le paragraphe 3 surprend, en effet, par son caractère doctrinal et théorique :

« Ces installations, tout en étant soumises à la juridiction de l'Etat riverain, n'ont pas le statut d'îles. Elles n'ont pas de mer territoriale qui leur soit propre et leur présence n'influe pas sur la délimitation de la mer territoriale de l'Etat riverain. »

Ce texte donne à penser que les membres de la Commission avaient, en l'écrivant, voulu rappeler que, théoriquement, les eaux surjacentes du plateau n'étaient pas, en principe, des eaux territoriales ; on fut tenté de restreindre, dit le rapport, à quelques cinquante mètres la zone maritime de protection des installations. Le texte ne parle cependant que de zones de protection s'étendant « jusqu'à une distance raisonnable », et de mesures « nécessaires à la protection des installations ». C'est toujours la même marge potestative réservée au profit du souverain. Le paragraphe 3 du projet (art. 6) a soin d'ailleurs de rappeler que ces installations « sont soumises à la *juridiction* de l'Etat riverain ». Cela réduit pratiquement à bien peu de chose le refus de dotation d'une mer territoriale proprement dite. Mais quel intérêt cela présente-t-il pour la navigation, si pratiquement cette zone de protection n'est

en réalité qu'une eau territoriale minuscule et si, dans son ensemble, la zone globale où se multiplient les installations est en fait une zone de contrôle ?

Notons seulement avec intérêt qu'aux termes du paragraphe 4 de l'art. 6 l'Etat riverain devra donner avis des installations construites et entretenir les moyens permanents de signalisation nécessaires. C'est là sans doute la disposition la plus explicite et la plus réaliste du projet, pavé, comme l'enfer, de bonnes intentions.

Il serait aisé d'insister sur les autres entraves de tout genre qu'apportera encore vraisemblablement la souveraineté du plateau à l'industrie de la pêche. Il est vrai que la pratique des traités n'a fourni, jusqu'ici, que des remèdes bien insuffisants à la plaie du dépeuplement des mers. D'autre part le poisson pullule parfois dans les zones côtières de préférence aux très hautes eaux et la pêche y est plus commode. De ce double chef la possession de la couche marine surjacentes du P. C. pourrait être de nature à remédier effectivement au dépeuplement, si l'on pouvait se fier à l'action gouvernementale s'exerçant dans l'intérêt public et tenant en bride l'avidité des concessionnaires. Mais il y a lieu de craindre que les travaux prétendus « nécessaires » aux installations provisoires ou fixes ne causent une telle perturbation qu'elles ne fassent fuir le poisson. Il faudrait, en tout cas, interdire certains procédés de prospection et de sondage dont le résultat aboutit non seulement à disperser les bancs poissonneux, mais à les détruire ainsi que le frai et le plancton. Nous songeons surtout aux procédés d'exploitation par explosion ou par recherche sismique qui, paraît-il, constituent les moyens les plus perfectionnés de déceler les gisements, mais qui ne sont pas les seuls procédés destructifs. La Law Commission n'a pas daigné entrer dans ces détails techniques.

Un règlement *international* et l'institution d'un système d'inspection superétatique seraient, pensons-nous, le seul remède préventif effectif à la perpétration de telles pratiques. La Law Commission parut un moment s'orienter vers cette solution. Les trois articles qu'elle rédigea en 1951 sur les pêcheries en Haute Mer — et qui ont subsisté en 1953 — ont en bref l'économie suivante. Un Etat dont les nationaux se livrent seuls à la pêche en Haute Mer, dans quelque parage que ce soit (donc sur le plateau continental) doit édicter une réglementation et en surveiller l'application. Cette réglementation sera faite d'un commun accord si les pêcheurs de plusieurs Etats y sont intéressés. En outre, tous les Etats riverains dont les côtes sont à moins de cent milles

(et qui peuvent être possesseurs de plateaux continentaux) ont le droit de participer à cette réglementation, même si leurs ressortissants ne collaborent pas à l'exploitation de ces pêcheries régionales. Il est prévu, en outre, qu'une organisation internationale créée dans le cadre des Nations Unies, c'est-à-dire une Specialized Agency aura compétence pour intervenir, à la requête de tout Etat intéressé, en vue d'imposer aux pêcheurs de n'importe quelle nationalité la réglementation adoptée (18).

Cette fois la Commission est dans la bonne voie ; le principe de la liberté des mers l'emporte sur celui de la souveraineté du Plateau et la restreint nettement. Nous aurons l'occasion de rappeler ces dispositions en exposant le régime que nous souhaiterions voir substituer à celui qui s'édifie. On remarquera la place faite à l'intervention des Etats dont les côtes se trouvent à cent milles ou moins de la région réglementée, qu'ils exploitent ou non un plateau continental. Cette disposition cadre mal avec la qualité de souverain qui en est attribuée aux autres, car elle peut interférer avec leur propre réglementation en ce qui concerne les entreprises de leurs concessionnaires. Soulignons également qu'il ne s'agit plus seulement ici de recours à l'arbitrage ou à la juridiction pour résoudre les différends éventuels, mais de *l'intervention* d'un organe international superétatique.

(18) V. Rapport de la Law Commission V^e Session, n^o 92 et s. Textes adoptés :

Art. 1^{er}. — « Un Etat dont les ressortissants se livrent à la pêche, dans une région quelconque de la haute-mer où les ressortissants d'autres Etats ne s'y livrent pas, peut réglementer et contrôler la pêche dans cette région, en vue d'empêcher une exploitation abusive ou l'épuisement des ressources en poisson. Si les ressortissants de deux ou plusieurs Etats se livrent à la pêche dans une région de la haute mer, les Etats intéressés prendront ces mesures d'un commun accord. Si après l'adoption de ces mesures les ressortissants d'autres Etats se livrent à la pêche dans cette région, et si ces Etats n'acceptent pas ces mesures, l'Organisme international prévu à l'art. 3 sera saisi de la question, sur requête de l'une des parties intéressées.

Art. 2. — « Dans toute région située à moins de 100 milles des côtes de la mer territoriale, l'Etat ou les Etats riverains ont le droit de participer, sur un pied d'égalité, à toute réglementation, même si leurs ressortissants ne se livrent pas à la pêche dans cette région.

Art. 3. — « Les Etats auront le devoir de reconnaître le caractère obligatoire pour leurs ressortissants de toute réglementation de la pêche dans une région quelconque de la haute mer qu'une autorité internationale, créée dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, aura jugée indispensable pour empêcher une exploitation abusive ou l'épuisement des ressources en poisson de cette région. Cette autorité internationale interviendra à la requête de tout Etat intéressé. »

Ce dernier article est particulièrement important et nous verrons le parti qu'on en aurait pu tirer en matière de P.C. V. ci-dessous, pp. 58 et s.

En résumé la seule présence des installations concédées fera disparaître certains procédés de pêche en usage, exigera la pose de pipe-lines les reliant avec le continent ou entre elles, ou avec la surface des eaux, entraînant d'incessants déroutements et des suspicions continuelles.

La question des pipe-lines soulève également le problème non moins important des fuites du pétrole dans les eaux surjacentes. Il n'est pas d'accident plus propre à détruire le poisson par l'empoisonnement de l'eau. On ne saurait nier que ce danger, qui déjà se présente fréquemment avec les seuls navires pétroliers, ne doive se trouver multiplié par les forages intempestifs, la rupture des canalisations et les transbordements sur les plateformes. Tous ces inconvénients de la prospection et de l'exploitation, que nous n'avons fait qu'énumérer, nous paraissent supérieurs aux avantages problématiques que l'on prétend devoir bénéficier à la collectivité humaine.

On pourrait enfin étudier les interférences de ces exploitations d'intérêt particulier, capitaliste et au maximum étatique, avec le Droit positif en vigueur en ce qui concerne les câbles sous-marins et la responsabilité qui peut naître de leur endommagement. Le projet de la Commission comporte sur ce point un article 5 qui, comme tous les autres, est lénifiant mais dont le caractère de pur principe ne suffit pas à rassurer (19).

*La conception du P. C.
peut-elle revendiquer une base quelconque en Droit positif ?*

Plusieurs gouvernements — ceux en tout cas qui ont inséré cette notion dans le Droit interne — le prétendent de bonne ou de mauvaise foi. Ils utilisent le fléchissement actuel du Droit international pour s'efforcer de donner créance à cette prétention. Il n'en est pourtant absolument rien et la démonstration en est aisée. Les seules affirmations qu'un « légiste de la couronne » pourrait avancer, c'est qu'il existe en la matière un *début* de formation de normes coutumières ou que, si le principe était incorporé dans

(19) Art. 5. — « Sous réserve de son droit de prendre des mesures raisonnables pour l'exploration du Plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles, l'Etat riverain ne peut empêcher la pose, ou l'entretien, de câbles sous-marins. »

un traité entre un certain nombre d'Etats il en naîtrait *entre eux* un Droit conventionnel. Au delà, rien.

Ceux des gouvernements dont les prétentions sont les plus excessives considèrent que la souveraineté sur le Plateau constituait déjà un Droit positif encore informulé (soit un droit « inhérent ») parce que le P. C. faisait de toute éternité partie intégrante de leur territoire. Il s'agirait soit de terrains d'alluvions, soit d'étendues non encore émergées. Ce sont là problèmes géologiques étrangers aux conceptions juridiques. Qu'il s'agisse de Droit interne ou externe, la souveraineté ne s'étend jamais sur les terrains d'alluvions que lorsqu'ils apparaissent à la surface et s'arrête à la laisse de basse mer, exception faite des terrains sous-jacents à la mer territoriale. Laissons donc de côté cette tentative de susciter ou ressusciter un droit « inhérent » que personne n'avait antérieurement réclamé.

Reste à savoir si, en Droit international, des prétentions *unilatérales* comme celles qui viennent de se multiplier peuvent avoir un effet normatif et modifier le Droit existant. Sur ce point tous les auteurs sont d'accord pour répondre par la négative. Le Président de la Commission de Droit international, à sa cinquième session, l'a proclamé sans hésitation et nulle contestation ne s'est élevée. Sir Cecil Hurst, dans son second article, ne met pas en doute l'infirmité des prétentions unilatérales à l'égard du Droit positif. C'est sur cette base que les gouvernements de Londres et de Washington ont protesté contre l'extension injustifiée de leur mer territoriale par les Etats sud-américains, bien qu'en fait cette extension fût la conséquence de leurs propres attitudes (20).

Le gouvernement français qui, à notre connaissance, n'a pas encore pris parti sur le principe du P. C., se montre prudent. Il n'a pas hésité cependant à exprimer sa désapprobation des extensions unilatérales de la mer territoriale. Répondant à une note d'information du Royaume-Uni relative aux prétentions des Etats américains du Sud Pacifique, le Quai d'Orsay s'exprime ainsi :

« Il estime (le gouvernement français) cependant, sur un plan général, que de telles revendications ne sont pas recevables car elles lui paraissent en contradiction avec un principe de Droit international qui n'a jamais, jusqu'à présent, été contesté.

Les revendications contenues dans les décrets pris par les pays intéressés excèdent sans aucun doute l'étendue maxima des eaux territoriales

(20) V. Mouton, *op. cit.*, Chap. II, Sect. 4 : Protests.

admises en Droit international, même en tenant compte du fait que cette étendue est assortie parfois d'une « zone contiguë » dans laquelle l'Etat adjacent peut exercer certains droits spéciaux (sûreté, police, douanes). *Aucun Etat ne peut, par une déclaration unilatérale, étendre sa souveraineté sur la haute mer et rendre cette annexion opposable aux pays qui ont le droit d'invoquer le principe de la liberté des mers, tant que ces derniers ne l'auront pas formellement acceptée. Une renonciation à une règle de Droit international établie dans l'intérêt de la communauté des nations ne peut pas se présumer.* » (21)

On se reprocherait d'insister s'il ne fallait signaler deux décisions arbitrales — les deux seules qui aient encore été rendues en matière de Plateau continental — venues consacrer le principe selon lequel les déclarations unilatérales sont inopérantes en Droit international. L'une de ces décisions n'a même pas cru nécessaire de s'attarder à une motivation développée. L'autre est au contraire explicite.

Deux arbitrages

Dans les deux cas, il s'agissait de savoir si des concessions accordées à des compagnies pétrolières par deux potentats des Etats voisins du Golfe Persique, et qui portaient sur de larges étendues ou même la totalité de leur territoire, englobaient également le lit et le sous-sol de la haute mer au-delà des eaux territoriales, lit et sous-sol réclamés à titre de Plateau continental. Dans les deux cas, les sur-arbitres qui, remarquons-le, étaient des juristes anglais, ont donné tort aux compagnies demandereses réclamant l'extension de leurs concessions, et jugé que les proclamations des deux cheiks n'avaient rien pu changer au Droit maritime préexistant ni accroître leurs domaines.

Le premier de ces arbitrages est celui de Qatar ; le second celui d'Abu-Dahbi.

Le différend de Qatar (22) avait pour base une concession accordée à la célèbre Anglo-Iranian Cy et cédée par elle, en 1946, à la Petroleum Development Cy. Le Tribunal était présidé par Lord Radcliffe. L'affaire d'Abu-Dahbi avait pour base un contrat du 11-1-1935 comportant une clause d'arbitrage explicite. Le sur-

(21) Mouton, *op. cit.*, pp. 90-91.

(22) Sur la Qatar Arbitration, v. Mouton, *op. cit.*, pp. 258, 273, 315. Sur l'affaire d'Abu Dahbi, *id.*, pp. 256, 271, 279, 315.

arbitre, Lord Asquith of Bishopstone, se prononça nettement sur l'invalidité des actes internes invoqués pour modifier le Droit coutumier international. Il examina notamment le projet de 1951 de la Commission du Droit international et se prononça contre la prétention de la Compagnie, qui était cette fois encore la Petroleum Development Cy, d'attribuer à ce projet un caractère de « reconnaissance » du Droit préexistant. Cette thèse déclara-t-il « *falls to the ground* » (s'effondre d'elle-même).

Comme elle a été reprise pour les besoins de leur cause par plusieurs autres gouvernements — notamment par celui de Camberra dans son litige en cours avec celui de Tokio — il y a lieu de souligner qu'elle dénote une grande ignorance, réelle ou volontaire, du statut de la Law Commission. Celle-ci ne possède aucun pouvoir législatif international. Seuls les Etats, dans leurs rapports entre eux, le détiennent. Même lorsqu'ils font partie de l'O.N.U. ou de ses Organismes les textes votés par leurs représentants ne prennent vigueur de Droit positif que lorsqu'ils ont été ratifiés constitutionnellement et entre Etats les ayant ratifiés. Toutes les procédures antérieures constituent des projets ou avant-projets, des travaux préparatoires. En ce qui concerne la compétence de la Law Commission, son statut prévoit deux modalités : « La Commission a pour but de promouvoir le *développement progressif* du Droit international et sa *codification* » (art. 1^{er}). Dans les deux cas, on peut admettre qu'elle collabore à l'élaboration du Droit international, comme le fait, par exemple en Droit interne, un Conseil d'Etat chargé de rédiger des projets de lois. Mais même au premier cas, lorsqu'il s'agit de promouvoir le *développement* du Droit, les textes qui émanent d'elle ne peuvent à aucun degré être considérés comme constituant du Droit positif. Ils doivent, pour entrer en vigueur, être incorporés dans un instrument conventionnel ou bien il faut que leur valeur de coutume ait été reconnue par une sentence juridictionnelle. Ces textes ne constituent que des avant-projets. S'il s'agit de codification, il en est de même et le statut de la Commission précise quel sera leur sort ultérieur (23). Or, en la matière qui nous occupe, la Commission a toujours admis qu'il s'agissait non pas de codifier mais de *promouvoir* le développement du Droit international. Pour s'en tenir au rapport de 1953 sur le Plateau continental, cette affirmation est

(23) V. Statut de la Law Commission, art. 23, p. 7.

reprise plusieurs fois de suite en quelques pages (24). En ce qui concerne le sort réservé au texte, elle recommande simplement à l'Assemblée générale « d'adopter, par une résolution, le présent chapitre de son Rapport et le projet d'article relatif au Plateau continental qui y figure ». Il semble qu'il ne puisse pas y avoir d'équivoque. On voudrait seulement qu'au cours d'une instance éventuelle la Cour internationale de Justice vienne mettre fin, une fois pour toutes, à des interprétations tendancieuses.

Mais ce ne sont pas seulement les travaux de la Commission dont l'aboutissement ne peut actuellement servir de base aux prétentions étatiques : c'est la technique générale elle-même de la formation du Droit des gens positif.

On sait que selon l'art. 38 du Statut de la C.I.J., les sources formelles du Droit international sont constituées exclusivement par la coutume, la convention, les principes généraux de Droit et qu'à titre *auxiliaire*, peuvent intervenir la jurisprudence et les opinions des jurisconsultes. Nous laisserons de côté ces deux dernières sources parce qu'auxiliaires. Il est inutile également de se préoccuper des principes généraux de Droit, quel que soit le contenu que l'on assigne à ce terme, puisque si l'on y voit l'équivalent d'une coutume générale, comme nous le croyons, nous retrouverons ci-dessous la question, et que s'il s'agit d'une norme généralisée des législations internes, il n'en est aucune, à notre connaissance, qui ait, antérieurement à 1945, revendiqué la souveraineté territoriale au-delà des eaux territoriales. Restent les conventions et la coutume.

Le Droit conventionnel n'offre aucun soutien à la doctrine du plateau continental. On ne peut citer, avons-nous vu, d'autre traité que celui du Golfe de Paria du 26-11-1942, entre la Grande-Bretagne et le Venezuela. Ce traité aurait-il, au maximum, une valeur conventionnelle entre les deux signataires ? A notre avis il n'en a aucune, même pour les signataires, car il est en contradiction formelle avec un principe coutumier solidement établi du Droit international qui interdit tout partage des eaux libres entre Etats et qui, par surcroît, peut s'analyser en deux modifications parallèles unilatérales des mers territoriales desdits Etats, ce qui est inacceptable. Si les conventions tiennent lieu de lois à ceux qui les ont faites,

(24) V. p. 15 du Rapport N° 77, p. 18 ; N° 95, p. 19 ; N° 100. — V. aussi les interventions à la VI^e Commission de l'Assemblée, 431^e séance, des représentants suédois et norvégien.

c'est à condition que ces lois particulières ne soient pas contraires à une loi générale hiérarchiquement supérieure, et qui plus est, à une loi d'intérêt public (25). Pour aller jusqu'au bout de notre pensée, nous ajouterons que même un traité multilatéral sur le P.C. émanant, par exemple, d'une Conférence diplomatique entre membres de l'O.N.U. resterait pour les autres Etats, membres ou non de l'O.N.U., demeurés fidèles au principe de la liberté des mers, une *res inter alios acta*, un droit particulier et même un document sans validité tant qu'il serait impossible de lui reconnaître la valeur d'une coutume générale.

Il reste donc simplement à se demander quelle est la situation du mouvement politique et doctrinal qu'a déclenché la notion nouvelle de plateau continental par rapport à la coutume.

La formation du Droit coutumier a été fréquemment retracée et la jurisprudence de la C.J.I. a pris position (26). Pour qu'une coutume apparaisse et cesse d'être une simple pratique, il y faut aussi, bien que cela ait été récemment contesté (27), l'*opinio juris necessitatis*. Cela correspond aux termes mêmes de l'art. 38 du Statut de la C.J.I. : « pratique généralement acceptée comme étant de droit ». En ce qui concerne le P.C. il est indiscutable que les proclamations constituent une répétition de faits, mais il est difficile d'y déceler une éthique largement acceptée comme constituant le Droit, c'est-à-dire traduisant une conception d'intérêt général ou d'équité. C'est plutôt l'inverse. Sans doute distingue-t-on, à l'arrière-plan, des prétextes ou des inquiétudes en ce qui concerne les besoins de l'humanité, mais ce qui domine, et de beaucoup, c'est le souci des *intérêts particuliers* et, au maximum, de l'intérêt national, lequel n'est en Droit des gens qu'un intérêt particulier. Le but avoué de la proclamation n° 2667 du Président Truman était de donner satisfaction aux *appétits économiques* des firmes pétrolières redoutant un épuisement plus ou moins prévisible de leurs stocks ou de leurs ressources :

« Attendu que le gouvernement des Etats-Unis conscient de l'énorme besoin mondial de ressources nouvelles de pétrole et autres minéraux

(25) V. Fauchille, *Droit international public*, vol. 3, p. 301 ; notre *Précis*, t. II, pp. 402, 415 ; notre article sur les sources formelles du Droit, *Recueil Géog.*, 1934, t. III, p. 414.

(26) V. le jugement de la C.I.J. dans l'affaire du droit d'asile entre la Colombie et le Pérou, arrêt du 20 novembre 1950.

(27) Notamment par le Professeur Guggenheim. V. son *Traité*, traduction française, t. II, pp. 46 et s.

estime que les efforts pour découvrir et utiliser de nouvelles productions de ces ressources doivent être encouragées ;

« Attendu que la juridiction sur ces ressources est nécessaire à leur conservation et à leur utilisation prudente...

« Le gouvernement des Etats-Unis considère les ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du Plateau continental au-dessous de la haute mer et contigus aux côtes des Etats-Unis comme leur appartenant et sujets à leur juridiction et à leur contrôle. »

Tel est le début de la proclamation, la plus modérée en la matière.

Le communiqué de presse consécutif, du 28 septembre 1945, expose que les géologues qui ont étudié les gisements pétrolifères dans une aire sous-marine de 750 milles carrés estiment l'exploitation possible. Mais c'est surtout le rapport annuel du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur qui vient mettre les points sur les i :

« Le continental shelf peut être comparé aux acquisitions résultant de l'achat de la Louisiane, de la colonisation de l'Ouest, ou de l'achat de l'Alaska. Le Plateau s'étend sur plusieurs centaines de milles sous la mer de Behring. Sur la côte Est des Etats-Unis la largeur du Plateau varie de 20 à 250 milles et sur la côte du Pacifique de 1 à 50 milles... Les ressources en nourriture de ces étendues se montent à des milliards de dollars... C'est une richesse que nous ne pourrions réaliser en plusieurs décades ni en plusieurs siècles, tandis que nous pouvons l'acquérir en un temps relativement court... Le coût des premiers travaux peut s'élever à plusieurs millions de dollars... Mais, même au-delà, le coût du Plateau reviendrait encore à bon marché. L'Alaska nous a coûté 7.200.000 dollars, les Indes orientales danoises 25.000.000 de dollars, la Louisiane 27.000.000 de dollars. *Le continental shelf ne coûte que la précaution nécessaire d'y établir notre souveraineté.* »

Il paraît difficile d'imaginer un bilan plus franchement réaliste et l'on comprend que les pays voisins se soient empressés d'assurer leurs prétentions sur leurs Plateaux respectifs. La déclaration présidentielle du Chili l'établit nettement :

« Considérant que les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, du Mexique, de la République Argentine... ont explicitement proclamé la souveraineté de leurs Etats respectifs sur l'étendue de pays ou Plateau continental nécessaire à préserver pour lesdits Etats les richesses naturelles qui leur appartiennent, qu'elles soient déjà découvertes ou à découvrir à l'avenir... »

Ces initiatives ont été qualifiées, à juste titre, de mesures d'auto-défense (28), ce qui montre à quel point la nouvelle conception

(28) V. Mouton, *op. cit.*, p. 261.

est peu propre à servir de base à des considérations d'intérêt général, de confiance mutuelle ou de sécurité collective. Il est difficile de voir là une pratique acceptée comme étant de Droit, même par les auteurs des actes unilatéraux. Ceux-ci ne sont pas coordonnés dans un cadre juridique universel comme les grandes normes coutumières, telle l'inviolabilité diplomatique ou la liberté des communications. Les actes unilatéraux se produisent dans l'ordre juridique interne et non international.

Selon le Professeur Gidel, la question de savoir quelle est la signification des actes juridiques unilatéraux au regard du Droit serait délicate et controversée. Nous ne pensons pas qu'il puisse en être ainsi dans notre matière. Le savant auteur écrit :

« La doctrine considérée comme la plus plausible est que l'acte juridique unilatéral tendant à créer des droits au profit de l'Etat auteur de la manifestation de volonté, ne produit d'effets que lorsque, par cette manifestation de volonté, l'Etat se place dans un statut juridique *préexistant en vertu du Droit international* (par exemple déclaration de neutralité). Or, peut-on dire qu'il y ait dès maintenant un statut déterminant la position juridique de l'Etat riverain au regard de son Plateau continental, trans-territorial ? »

Poser la question, c'est la résoudre. Non seulement ce statut juridique international ne préexiste pas, mais le statut juridique préexistant est essentiellement contraire. Il est parfois difficile de savoir, en matière coutumière, si tels faits nouveaux sont l'indice d'une évolution de la coutume préexistante ou constituent simplement des dérogations, des violations de cette coutume. Lorsqu'on se trouve en présence d'allégations nettement contradictoires avec elle et qu'il arrive parfois même qu'on la réaffirme pour faire croire qu'on ne la viole point, l'hésitation n'est plus permise. Le statut juridique universel est aujourd'hui séculaire : il borne la souveraineté aux limites des eaux territoriales.

Pour qu'on puisse parler, au surplus, de la naissance d'une nouvelle règle coutumière, il faut que la succession des précédents réunisse, outre l'assentiment de la conscience juridique, un certain nombre de conditions : une quasi généralité de l'acceptation dans le milieu social envisagé, l'absence de protestations explicites, une durée de temps prolongée. Ces conditions n'existent pas.

Même les auteurs qui, comme Lauterpacht, admettent l'existence d'un Plateau continental, reconnaissent que cette notion n'a fait son apparition que depuis trop peu de temps pour que l'on puisse faire état de l'élément durée. C'est précisément pourquoi certains

gouvernements parlent de « droit inhérent » analogue à celui de légitime défense (29). Nous avons déjà fait justice de la thèse.

S'agit-il du *consensus omnium* ? Jusqu'ici, c'est le groupe des Etats américains qui, en raison de leur voisinage avec les Etats-Unis, forment la majeure partie de ceux qui ont adhéré à la thèse. L'Angleterre ne s'y est conformée qu'en ce qui concerne ses possessions des Caraïbes, mais non point ses domaines métropolitains. De grands Etats maritimes hésitent encore, ou ne se prononcent pas : Allemagne, France, Etats scandinaves, Russie, Espagne, Italie, etc... Le Japon, en raison de son différend avec l'Australie, est nettement contre. On ne saurait donc affirmer la naissance d'une coutume régionale, notamment d'une coutume américaine, dans une matière qui, par essence, sollicite une norme universelle.

Pour qu'il y ait évolution du Droit coutumier, il faut encore, selon nous, qu'il y ait non seulement multiplicité de précédents mais que le développement de l'éthique sociale soit « unilinéaire », que ces précédents aient le même contenu et la même portée (30). A cette condition seulement ils ont chance de réunir l'assentiment universel. Or, la situation est ici tout autre. Certaines déclarations et proclamations s'efforcent de distinguer le plateau de la mer surjacent afin de concilier son annexion et le principe de la liberté des mers ; d'autres, nous l'avons vu, proclament la souveraineté de l'Etat côtier sur le lit et le sous-sol ; d'autres enfin, en l'absence de plateau continental, réclament 200 milles de mer territoriale, et qualifient de « plateforme » le sol de la Haute Mer. D'où les protestations officielles des Etats dotés, par la nature, d'un Plateau confortable. Nous avons noté également les oscillations de doctrine de la Law Commission. La revendication du P. C. devient ainsi une sorte de pavillon couvrant une marchandise de contrebande, et nous concluons que la répétition des actes unilatéraux qui ont trait au P. C. ne saurait nullement être considérée comme une coutume à ses débuts.

Il reste donc qu'aucune source de Droit préexistante ne peut servir de « socle juridique » à la notion de Plateau continental.

(29) V. l'article Lauterpacht déjà cité au B.Y.B., 1950, p. 393.

(30) V. notre plaidoirie dans l'affaire de l'asile. — Ont insisté sur les divergences radicales des Etats en matière de conception du P.C., lors de la discussion de la VI^e Commission de l'Assemblée de l'O.N.U. : MM. Mahoney (E.-U., 430^e séance), Benites Vinueras (Equateur, 431^e séance), Mlle Souter (Nouvelle-Zélande, 432^e séance), etc...

La Commission du Droit international ne l'a d'ailleurs pas soutenu.

Il est vrai que la rédaction de son rapport de 1953 qui emploie souvent l'indicatif présent peut parfois faire illusion aux lecteurs non prévenus ou fournir un prétexte aux gouvernements intéressés ; mais un peu d'attention suffit à dissiper cette tentation. On lit d'ailleurs dans le rapport un passage significatif qu'il y a lieu de méditer :

« La Commission ne juge pas nécessaire de s'étendre sur la question de la nature et du fondement juridique des droits reconnus à l'Etat riverain. Il ne serait pas possible de ramener à un seul élément les développements consacrés à cette question. En particulier, il est impossible de chercher exclusivement le fondement des droits souverains de l'Etat riverain dans la pratique récente, car on ne saurait, en l'occurrence, conférer une valeur juridique à une pratique unilatérale uniquement fondée sur la volonté des Etats intéressés. Toutefois la Commission estime que cette pratique se justifie par des raisons de droit et de fait (?). En particulier dès lors que les ressources du lit de la mer et de son sous-sol ont retenu l'attention des Etats qui s'intéressent vivement à leur exploration et à leur exploitation, on ne saurait les considérer comme *res nullius*, c'est-à-dire comme susceptibles d'être appropriées par le premier occupant ; il est naturel que les Etats riverains s'opposent à une telle solution. Au surplus, dans la plupart des cas, l'exploitation effective des ressources naturelles suppose l'existence d'installations sur le territoire de l'Etat riverain. Il n'est pas possible non plus de négliger le phénomène géographique quel que soit le terme : voisinage, contiguïté, continuité géographique, dépendances ou identités, par lequel on définit la relation entre le territoire non immergé contigu et le P.C. Toutes ces considérations d'utilité générale suffisent à constituer le fondement du principe des droits souverains de l'Etat riverain tel qu'il est maintenant formulé par la Commission... » (31)

Quelque respect que nous professions pour les opinions du savant Rapporteur, il nous est impossible d'attribuer beaucoup de poids aux raisons exposées dans cet important passage du rapport. Nous en retenons que son auteur considère comme impossible de chercher le fondement des droits souverains de l'Etat riverain dans la « pratique » (?) récente. Il s'agit d'ailleurs moins de pratique que d'ambitions exprimées. Soulignons la déclaration selon laquelle le P. C. ne peut être considéré comme *res nullius*, ainsi que nous l'avons nous-même affirmé, ce qui explique bien qu'on

(31) V. Rapport de la Law Commission, 1953, n° 73.

ne soit guère encore passé aux actes (32). Mais ce contre quoi on protestera énergiquement, c'est qu'à la suite de ces aveux le Rapporteur parle de justification « en droit et en fait ». Il n'y a aucune justification de Droit puisqu'il y a *violation des normes* en vigueur et que les pratiques prétendues : voisinage, contiguïté, etc..., n'ont jamais engendré de normes mais, au contraire, ont été considérées comme *d'autres violations* du Droit et assimilées à des efforts diplomatico-politiques avortés. Il reste, qu'en fait, la majorité de la Commission pouvait estimer que des considérations d'utilité générale militaient en faveur d'un *changement* de la règle de Droit et justifieraient sa révision. Il est loisible à quiconque, même à un juriste, de critiquer une norme positive selon sa propre conception du progrès, de l'utilité, de la justice, mais il ne s'en suit en aucune façon que ces critiques *subjectives* puissent déterminer la caducité de la règle tant qu'elles n'ont engendré aucune coutume nouvelle.

Le passage que nous venons de reproduire contient un argument, au moins implicite, destiné évidemment à déterminer une impression politique ; mais il constitue une pétition de principe évidente. Lorsque l'on dit que les Etats riverains ne sauraient tolérer l'exploitation du lit et du sous-sol du P. C. par le premier occupant, en raison notamment de la proximité de ses installations et de celles qui peuvent correspondre sur son territoire aux mêmes activités ; que c'est là la raison pour laquelle on ne peut attribuer au P. C. la qualité de *res nullius*, — on ne peut s'empêcher de trouver le raisonnement captieux. Si l'on respecte, en effet, le Droit positif *en vigueur*, le lit et le sous-sol de la mer *ne peuvent en aucun cas être occupés par personne* et, par conséquent, les craintes des Etats riverains sont totalement dépourvues de fondement. Ils n'occuperont pas, c'est entendu, mais personne ne viendra s'installer à leur place. La vérité est dans d'autres phrases du passage cité. Elle réside en ceci que certains Etats côtiers « ont vu leur attention retenue par les ressources du P. C. », qu'ils « s'intéressent vivement à leur exploration et à leur exploitation » et que c'est la raison pour laquelle on désire les considérer, mais eux seuls, comme ayant le droit d'agir à l'égard du P. C. comme s'il s'agissait d'une *res nullius*. La thèse n'est qu'un camouflage de leurs ambitions exclusives.

(32) V. cependant l'incident Onassis dans les eaux péruviennes (ci-dessous, p. 45), et un nouvel incident récent avec les Etats-Unis sur lequel nous manquons de renseignements.

Les dangers de conflit inhérents au P. C.

Lord Asquith of Bishopstone a écrit dans les conclusions de son arbitrage d'Abu Dhabi : « Considérer le sous-sol comme une *res nullius* de bonne prise par le premier occupant entraîne des dangers évidents et graves, à supposer que l'occupation soit possible ». On s'explique assez mal que certains auteurs aient pu prétendre que l'adoption de la nouvelle notion serait favorable à la solution des litiges que peut faire naître l'utilisation du domaine public maritime. *C'est exactement l'inverse*. Ces litiges sont devenus de nos jours plus rares et moins menaçants. Les points de friction seraient au contraire multipliés par l'existence des installations de surface, la protection *qu'exigera* leur utilisation et les incertitudes multiples que présenterait un régime juridique naissant qui demanderait une longue période de stabilisation avant que le recours à l'arbitrage dont parle l'art. 8 du projet de la Commission ait trouvé sa formule d'application et sa généralisation. N'oublions pas que si une convention internationale était signée et ratifiée par quelques gouvernements, elle demeurerait pour les autres *res inter alios acta*.

Déchaîner de nouveaux appétits et leur fournir un aliment substantiel nous paraît une *régression* et nullement un progrès (33).

A l'appui de cette opinion, il faut enregistrer deux litiges, non sans virulence, que la notion de plateau continental a déjà déclenchés avant même d'avoir pris la moindre consistance juridique. Il s'agit du litige entre le Commonwealth d'Australie et le Japon et de l'affaire plus curieuse encore de la flotte de pêche Onassis dans les eaux du Pacifique.

Le litige australo-nippon (34)

Les populations côtières australiennes ont entrepris vers 1870 environ une importante industrie de la pêche des huîtres perlières à coquilles nacrées qui constituent dans le Pacifique d'importants bancs sédentaires. A cette industrie les firmes australiennes asso-

(33) V. les interventions, à la VI^e Commission, *loc. cit.*, de MM. Mahoney, Anderson, Vinuezas, Petren.

(34) V. les publications du Ministère des A.E. de Tokio reproduisant la législation australienne, les débats au Parlement de Canberra, et les procès-verbaux des négociations entre les deux gouvernements. — V. également : Goldie, « Australia and the continental shelf » ; Mouton, Cours La Haye.

ciées occupaient des navigateurs et surtout des plongeurs japonais, ces derniers étant seuls aptes à descendre à de grandes profondeurs et à exploiter certains bancs inaccessibles aux nationaux. Mais comme il s'agissait de pêche en Haute Mer les Japonais y participèrent également pour leur propre compte, dépêchèrent de véritables flottilles et enlevèrent certaines années, notamment aux environs de 1938, plus de 3.800 tonnes de coquilles, cependant que les entreprises australiennes n'en récoltaient guère que la moitié. Sur le marché exclusivement américain la tonne fléchit de 200 livres à 80 et les entreprises australiennes ne purent guère subsister qu'à coups de subventions budgétaires. Les Australiens se plaignaient que les bancs fussent saccagés. Pendant la période de la seconde guerre mondiale ces bancs se reconstituèrent grâce à l'interruption de la pêche japonaise ; mais après la signature du traité de paix, les flottilles nippones reparurent et le résultat d'une première campagne fut à peu près du même ordre que précédemment. Le gouvernement australien estimait en outre que la présence des Japonais avait fourni et fournirait au gouvernement du Japon l'occasion d'un espionnage continu sur les côtes nord du continent souvent désertes et peu défendues. L'art. 9 du traité de paix du 8 septembre 1951 entre les Puissances alliées et le Japon stipulait l'ouverture de négociations en vue de régler la pêche et de stabiliser la situation. Les pourparlers commencèrent en avril 1952 à Canberra, mais furent rompus en août du fait de l'Australie. Le gouvernement du Commonwealth, utilisant l'occasion que lui fournissait la campagne en faveur du plateau continental et le rapport de la Commission du Droit international, s'efforça d'interpréter ce dernier comme ayant valeur de Droit positif et soutint qu'il avait compétence souveraine pour régler les pêches sédentaires sur toute l'étendue du P. C. contigu à ses eaux territoriales. Il affirma d'ailleurs ne pas vouloir porter atteinte à la liberté de la haute mer.

On serait tenté de croire que l'Australie était à l'affût des travaux de la Law Commission et lui faisait l'honneur de les faire suivre de très près. Le rapport de celle-ci date en effet du 14 août 1953 et n'avait à cette date pas été publié ; or, un mois après, le 17 septembre, le Gouverneur général d'Australie édictait les proclamations par lesquelles il revendiquait la souveraineté sur le P. C. du continent australien et de tous les territoires en dépendant, y compris cette partie de la Nouvelle-Guinée qui n'est pourtant qu'un territoire sous tutelle, c'est-à-dire une de ces contrées d'exception

pour lesquelles il n'existe *aucune souveraineté* de Droit (35). Celle du Plateau entraînait bien entendu le droit de libre disposition de toutes les pêcheries d'huîtres sédentaires situées dans les « eaux australiennes » et ces eaux devenaient telles en vertu de la proclamation *unilatérale* du Gouverneur, de sorte que leurs dimensions pouvaient n'être que provisoires ! Quant au Plateau continental, sa délimitation devait s'opérer, en principe, selon l'art. 7 du projet de la Law Commission.

Antérieurement, il existait déjà un système de réglementation et de contrôle des pêcheries, édicté par le gouvernement dès 1952, mais qui, bien entendu, ne s'appliquait qu'aux navigateurs et pêcheurs australiens. Il comportait un régime de licences, d'inspection par commissaires australiens, de réglementation des engins, de limitation des quantités exportables et de sanctions devant les juridictions pénales. La loi nouvelle du 19 septembre 1953 étendit ce régime à tous les étrangers, marins et navires, japonais ou autres. Les « eaux australiennes » couvraient, en principe, tout le Plateau, et les Japonais n'étaient admis à la pêche que dans une région dite de la mer d'Arafura. Cette concession était destinée à donner une certaine satisfaction aux Japonais en échange d'une collaboration demeurée nécessaire et qui pouvait être refusée par le gouvernement de Tokio.

Les négociations poursuivies selon l'art. 9 du Traité de paix ayant échoué, il fût convenu, par échange de notes du 19 février 1954, de porter le litige devant la C.I.J. (36) si les parties pouvaient se mettre d'accord sur un régime provisoire applicable jusqu'au prononcé du jugement. L'accord, à notre connaissance, ne s'est pas encore réalisé.

Cette affaire nous paraît significative, elle montre dans quel sens se produira vraisemblablement l'utilisation du P. C. s'il vient, par malheur, à maturité juridique : monopolisation ou quasi-monopolisation des richesses de la mer par les Etats côtiers ; procédé pour se libérer des concurrences gênantes ; prévention de l'espionnage et utilisation éventuelle des installations concédées

(35) Personne, en effet, ne détient la souveraineté sur les territoires sous mandat, ni la Commission de l'O.N.U., ni le gouvernement mandataire, ni la collectivité elle-même. V. notre Droit international, 3^e édit.

(36) A cet effet, le Japon a entamé les démarches nécessaires pour être admis à plaider devant la Cour et l'Australie a déposé une nouvelle déclaration acceptant la juridiction obligatoire sur la base de l'art. 36/2 du Statut de la C.I.J., sa Déclaration antérieure ne couvrant pas, et pour cause, l'objet du litige actuel.

dans des buts de police et de sécurité. Ces utilisations paraîtront légitimes du point de vue national et il serait vraisemblablement difficile que les Etats intéressés y renoncent. Reste à savoir si cette « légitimité » sera compatible avec les progrès du Droit des gens, de la pacification et de l'organisation internationale.

Les débats devant le Parlement australien ont montré que plusieurs orateurs estimaient de bonne foi qu'un « Droit nouveau » correspondait désormais à leurs aspirations nationales, et les autorités gouvernementales n'ont pas voulu y regarder de plus près. Il est un point, en tout cas, sur lequel elles ne paraissent pas avoir suivi très scrupuleusement le projet de la Commission. C'est en matière de droits acquis. Il a été fait état d'une sorte de prescription acquisitive au profit des pêcheurs australiens du fait que l'exploitation des bancs huîtres constitue une industrie nationale depuis plus de trois-quarts de siècle. Mais les Japonais ne pouvaient-ils revendiquer également un *droit acquis* à participer aux pêcheries sédentaires, puisque depuis de longues années, et peut-être depuis l'origine de l'industrie, ils collaboraient avec les Australiens ? Ne pourrait-on même pas dire que c'est à eux qu'il convenait de reconnaître un « droit inhérent », puisque le principe multiséculaire de la liberté des mers le consacrait ? Les travaux de la Commission du Droit international permettent de penser à tout le moins, que s'il existe des droits acquis les deux parties peuvent les revendiquer. Le rapport de la Law Commission admet que l'Etat qui s'approprie des pêcheries sédentaires, en pleine mer, sur la base du P. C. ne peut plus en revendiquer l'exclusivité lorsqu'il a antérieurement admis les ressortissants d'Etats tiers à leur exploitation : « Toute interférence dans leurs droits... est sujette aux règles du Droit international assurant le respect des droits des étrangers » (37). Il semble donc que le projet de la Law Commission soit interprété, sur ce point, en Australie de façon unilatérale. Tout Etat possesseur d'un Plateau continental sera naturellement porté à en user de même et ne verra dans une limitation de la liberté des mers que ses intérêts particuliers.

(37) La théorie des droits acquis s'applique à la prescription et à la reconnaissance des résultats de toute activité conforme à la règle de Droit, même lorsque celle-ci vient à être modifiée ultérieurement. V. M. Sibert, *Traité*, 1951, n° 890 ; G. Kaeckenbeeck, Cours La Haye, 1937, I, p. 321. — La C.P.J.I. y a vu un principe de Droit international commun (Arrêt du 25 mai 1926, Chorzow). — V. aussi Rapport de la Law Commission, p. 14, n° 71.

L'affaire Onassis

L'affaire Onassis est, plus encore que la précédente, une éclatante démonstration des résultats qu'entraînera, qu'entraîne déjà sur ce point la conception nouvelle.

La thèse du Pérou (38) expose (décret du 1^{er} août 1947) dans son préambule qu'il est nécessaire de conserver pour l'Etat les richesses de la pêche, non seulement pour les habitants, mais afin de ménager la nourriture en poisson des oiseaux producteurs de guano dans les îles qui font la richesse du pays, ainsi que les ressources naturelles de la mer « épi-continentale » et de la « plate-forme » qu'elle baigne. L'Etat revendique donc le droit « de souveraineté et de contrôle » *sur la mer et le sous-sol, quelle que soit la profondeur des eaux*, ainsi que celui de tracer une ligne de démarcation des zones de contrôle, et de *la modifier, selon les circonstances*, conformément aux découvertes, études, ou intérêts nationaux susceptibles d'apparaître à l'avenir. Cette ligne « imaginaire » (et *provisoire*) serait tracée à deux cents milles marins des côtes. Elle n'affecterait pas la libre navigation (?), mais comporterait la réglementation *exclusive* de la pêche et son monopole.

L'industrie de la pêche a pris, en effet, au Pérou une extension considérable depuis environ cinq ans. Elle s'effectue désormais non plus avec les petits voiliers des marins côtiers, mais avec de gros bateaux et fait appel au concours du capital américain. La pêche à la baleine vient seulement d'être entreprise. Plusieurs concessions ont été accordées à des sociétés américaines et comportent le droit de recherche des gisements pétroliers dans le sous-sol (39).

La plate-forme qualifiée plateau n'a vraiment ce caractère qu'au nord de la côte où elle atteint soixante-dix kilomètres. Elle va ensuite en diminuant progressivement de largeur, jusqu'à disparaître. Le Chili, où le P. C. est proprement inexistant, ainsi que l'Equateur et quelques autres Etats, ont pris, rappelons-le, des mesures semblables. Certains commentateurs avaient pu croire qu'ils ne réclamaient pas une souveraineté absolue, mais limitée aux buts poursuivis. Les termes des documents qui spécifient nettement que les prérogatives réclamées le sont « en toda la extension necessaria... » exigent au contraire une interprétation

(38) Décret présidentiel du 1^{er} août 1947.

(39) V. les articles de E. Sablier, dans *Le Monde* des 20 novembre et 11 décembre 1954.

« extensive », confirmée par les réserves relatives aux changements éventuels des circonstances, de telle sorte qu'il s'agit bien d'un pouvoir de décision *arbitraire* sur toute l'étendue des eaux adjacentes.

On constatera donc une *répudiation totale* du Droit en vigueur, mais cette constatation d'illégalité paraîtra *justifiée en équité*. La responsabilité en incombe aux gouvernements qui ont sapé le Droit positif, en « inventant » le P. C. « Comment, disent les Péruviens, accepter que les seuls Etats qui peuvent se prévaloir d'un phénomène naturel leur permettant d'annexer d'immenses étendues de sous-sol et de Haute-Mer en bénéficient exclusivement et condamnent ceux que la configuration géographique désavantage à végéter devant les immenses richesses que recèlent leurs eaux contiguës, lesquelles s'étendent à l'infini, sans rencontrer de voisins, ni d'obstacles, ni même jusqu'ici de concurrence, et cela au profit d'entreprises capitalistes mieux dotées que les leurs et puissamment protégées ? Les progrès de la science et les besoins de l'humanité exigent que ces pays aient la possibilité de redevenir de nouveaux eldorados ». Cette argumentation prend toute sa force si on lui oppose non plus le seul Droit en vigueur, mais les prétentions non moins illégales des pays dotés de plateaux continentaux. Dans les deux cas, les considérations juridiques disparaissent pour faire place à l'équilibre des intérêts politiques.

Le heurt des intérêts va d'ailleurs revêtir immédiatement sa forme traditionnelle : pression des « Big », — coalition des plus faibles.

La pression des forts s'est d'abord manifestée par les notes de protestation que nous avons signalées, celles-ci visant pratiquement à se réserver un monopole naturel. La pression revêt ensuite la forme traditionnelle de la protection diplomatique dont le procès n'est plus à faire (40). Et c'est ici qu'apparaît l'incident Onassis.

Les raisons pour lesquelles ce magnat de l'armement abandonna les transports pétroliers pour la pêche à la baleine sous le pavillon si « accueillant » du Panama, sont sans aucun intérêt pour cette étude. Onassis avait été prévenu que l'exploitation de la pêche à la baleine dans les « eaux péruviennes » ne serait pas tolérée et que ses bâtiments seraient arraisonnés par la police maritime et

(40) V. notre *Droit international public*, 3^e édit., 1948, p. 527 et s., et de Visscher, *Théories et réalités*, 1953, p. 325.

conduits dans les ports péruviens. Ce qui fût fait. L'opération aurait même débordé les deux cents milles « territoriaux ». L'intéressé pensait probablement, comme nous-même, que cet « acte de puissance » étant illégal, il pouvait n'en pas tenir compte. Il était d'ailleurs assuré aux Lloyds de Londres, ce qu'il pouvait considérer comme une double garantie, financière et politique. Il y eut, paraît-il, une intervention diplomatique et la presse a parlé des possibilités pour l'incident d'être porté devant l'O.N.U. Cette éventualité ne s'est pas officiellement produite et l'avocat panaméen de M. Onassis a réglé l'amende de 3 millions de dollars prononcée par le Tribunal de Lima pour violation des règlements de police. Le paiement aurait été fait sous réserve des « développements ultérieurs » de l'incident.

Le gouvernement de Lima paraît ainsi avoir gagné la première manche. Il a peut-être bénéficié d'une rivalité entre les firmes anglaises et américaines que M. Onassis a sans doute pu apprécier en Orient. Il se peut aussi qu'il se soit senti plus fort du fait qu'il n'était point isolé. Outre que derrière ses proclamations il y a celles d'un groupe compact d'Etats sud-américains, il existe sur le point qui nous occupe une politique commune, une véritable *alliance*, entre le Pérou, le Chili et l'Equateur. Elle a pris corps en 1952 à la suite d'une Conférence diplomatique tenue à Santiago et d'une série d'accords signés le 18 août 1952. Ces accords comportent : une Déclaration commune sur la zone maritime ; une Déclaration conjointe relative aux problèmes de la pêche dans le Pacifique sud ; un Règlement sur les procédés de la chasse maritime dans les mêmes eaux ; et enfin, (last but not least), la création d'une *Commission permanente* pour l'exploitation et la conservation des richesses du Pacifique sud.

Les principes que ces accords mettent en œuvre sont contenus dans la « Déclaration sur la zone maritime » et expriment de façon plus péremptoire encore ceux que contenait la Déclaration présidentielle ci-dessus analysée (41). On y lit :

« Les trois gouvernements signataires ont l'obligation d'assurer à leurs peuples les conditions nécessaires à leur subsistance et à leur développement économique et par suite le *devoir* de veiller à la conservation, protection et utilisation de leurs ressources naturelles, en empêchant qu'une exploitation de ces richesses, hors de leur contrôle, les mette en péril, au grand dommage des populations qui, en raison

(41) Ce document nous a été obligeamment communiqué par l'Ambassade du Pérou à Paris.

de leur situation géographique possèdent dans leurs eaux ces sources irremplaçables de subsistance et de moyens économiques vitaux... C'est pourquoi les trois gouvernements décidés à assurer à leurs peuples respectifs les richesses naturelles des eaux qui baignent leurs côtes..., déclarent... que les facteurs géologiques qui conditionnent l'existence, la conservation et le développement de la faune et de la flore maritimes... ont rendu l'ancienne extension de la mer territoriale et de la zone contiguë insuffisante pour garantir ces richesses auxquelles ont droit les pays côtiers... En conséquence, ils proclament comme norme de leur politique internationale maritime la *souveraineté et juridiction exclusives* de chacun d'eux sur la mer qui baigne ses côtes... jusqu'à une distance *minima* de deux cents milles marins desdites côtes... ; cette juridiction et souveraineté exclusives sur la zone susdite comprend également la souveraineté et juridiction exclusives sur le sol et le sous-sol qui lui correspondent... »

Un paragraphe spécial ajoute :

« La présente Déclaration ne signifie pas la méconnaissance des limitations nécessaires à l'exercice de la souveraineté et juridiction établies par le Droit international en faveur du passage innocent et inoffensif à travers ladite zone pour les navires de toutes les Nations. »

Ce paragraphe complète l'assimilation de la zone des deux cents milles à la mer territoriale. Suit l'engagement des trois pays de conclure tous les accords nécessaires à assurer l'obtention de leurs buts d'intérêt commun.

On assure, d'autre part, que la Conférence inter-américaine de Rio est officiellement saisie du problème des eaux territoriales dans le Pacifique sud.

Ainsi les différends australo-nippon et anglo-péruvien apportent une démonstration éclatante de la fragilité périlleuse d'une notion qui menace de ranger dans des camps opposés les Etats maritimes et d'accroître les rivalités économiques et les inégalités de puissance.

Le P. C. et l'Assemblée générale de l'O.N.U.

Au moment même où se produisaient les incidents du Pacifique, l'Assemblée générale de l'O.N.U. tenait sa 9^e session et sa VI^e Commission, dite juridique, se trouvait saisie des projets de la Commission du Droit international sur le P. C. Il est intéressant de voir comment s'y traduit l'opposition des tendances.

En 1953, lors de la huitième session, la VI^e Commission et l'Assemblée avaient estimé que tous les problèmes relatifs à la

mer étaient étroitement liés et décidé, en s'inspirant d'un projet de l'Islande, « de n'examiner aucun aspect du régime de la haute-mer, ou du régime des eaux territoriales, tant que tous les problèmes qui s'y rattachent n'auraient pas été étudiés par la Commission du Droit international et que cette Commission n'aura pas fait rapport à ce sujet à l'Assemblée » (Résolution 798 du 7 décembre 1953).

Il apparut bientôt que les études de la Law Commission duraient plus longtemps qu'on ne l'avait cru d'abord. En particulier, l'impossibilité persistante d'obtenir un accord satisfaisant sur la mer territoriale tenait en échec les problèmes connexes et notamment celui du P. C. A la neuvième session ordinaire de l'Assemblée de l'O.N.U. (1954) certains Etats maritimes puissants, les Etats-Unis et l'Angleterre notamment, se montrèrent pressés de faire entériner le projet de la Law Commission qui, en dépit de ses lacunes, aurait permis de considérer comme enregistré le principe de leurs prétentions sur le P. C. D'où la présentation à la VI^e Commission d'un projet de résolution commun (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Chine, Nouvelle-Zélande ; A/C. 6/4.339) aux termes duquel l'examen du problème du P. C. « dans ses rapports avec le régime de la haute-mer et le régime des eaux territoriales » devait être entrepris *sans retard* injustifié. Les signataires demandaient que cette question fût inscrite à l'ordre du jour de la session de 1955, et que la Commission du Droit international fût « priée » de poursuivre ses travaux et de les terminer le plus tôt possible.

Hostile au nouveau projet de résolution, une grande majorité des Etats représentés à la VI^e Commission, et notamment le groupe compact de l'Amérique du Sud, se montrait favorable au maintien de la résolution d'ajournement de 1953. Sous les apparences d'un débat de procédure, il y avait opposition des tendances politiques entre les grands Etats soucieux d'assurer la position de fait résultant pour eux de la possession d'un vaste P. C. et le désir du *statu quo* des autres Etats soucieux de voir leurs prétentions compensatoires se stabiliser en fait, plutôt que d'être publiquement discutées. L'argument capital selon lequel l'ensemble des questions maritimes compose un tout indissoluble peut paraître parfois exagéré : la traite, les questions de pavillon, sont sans répercussion directe sur le P. C. ou la mer territoriale. Mais les problèmes essentiels comme ceux de la mer continentale et des pêcheries étaient sans réplique l'argument de la connexité. Finalement, les délég-

tions de la VI^e Commission et après elles l'Assemblée, se mirent d'accord sur un texte de compromis aux termes duquel :

« *L'Assemblée générale,*

Considérant que dans son rapport sur les travaux de sa cinquième session la Commission du Droit international a soumis à l'Assemblée générale, aux fins d'examen, un projet d'articles relatifs au Plateau continental,

« *Estimant* que l'examen par l'Assemblée générale du régime de la haute mer, du régime des eaux territoriales et de tous les problèmes connexes, doit être entrepris sans retard inutile,

« *Rappelant* que, dans sa Résolution 798 (VIII) du 7 décembre 1953, l'Assemblée générale a tenu compte du fait que les problèmes relatifs à la haute mer, aux eaux territoriales, aux zones contiguës, au Plateau continental et aux eaux surjacentes, sont étroitement liées, tant sur le plan juridique que sur le plan physique et qu'elle a, en conséquence, décidé de n'examiner aucun aspect de ces questions tant que la Commission du Droit international n'aurait pas étudié tous les problèmes qui s'y rattachent et n'aurait pas fait rapport à ce sujet à l'Assemblée générale,

« 1. *Prie* la Commission du Droit international de consacrer le temps qu'il faudra à l'étude du régime de la haute mer, du régime des eaux territoriales et de tous les problèmes connexes, de manière à terminer ses travaux, sur ces questions, et à présenter son Rapport définitif en temps voulu pour qu'ils puissent être examinés simultanément à la XI^e session de l'Assemblée générale, conformément à la Résolution 798 (VIII) ;

« 2. *Décide* d'inscrire le Rapport définitif de la Commission du Droit international sur ces questions à l'ordre du jour provisoire de la XI^e session de l'Assemblée générale. » (42)

Il est permis non seulement de douter que la Commission du Droit international puisse matériellement, dans les quelques semaines qui lui sont imparties chaque année pour ses sessions, « *disposer du temps qu'il lui faudra* » pour satisfaire à la « demande » qui lui est adressée, mais, en outre, que les gouvernements saisis de ses projets aient les délais et le zèle nécessaires pour faire connaître leurs observations, enfin que les membres de la VI^e Commission de l'Assemblée aient les possibilités d'étudier avec soin ces questions infiniment complexes. Rappelons que le problème des pêcheries est seul en bonne voie ; que celui de la mer territoriale se heurte toujours aux mêmes murs d'impasse. Le Président de la Law Commission, le Juge Sandström, et le Secrétaire de la Commission, le Dr Yuen-li-Liang, n'ont pas

(42) A/2849, 9 déc. 1954, Assemblée générale. Point 64 de l'ordre du jour.

manqué de signaler à l'Assemblée ce qu'il restait d'utopie dans ses manifestations d'intérêt.

Nous dirons, ci-dessous, quel serait peut-être le moyen d'aboutir à un résultat dans des délais raisonnables et dans une voie conforme au progrès de l'organisation internationale. Mais, en attendant, il est temps d'envisager la question de plus haut et de sortir des critiques trop exégétiques où nous ont confiné les intérêts économiques et les ambitions politiques des gouvernements, ainsi que les complaisances des praticiens et des légistes. Si l'on veut, au-delà des contingences actuelles, exposer des arguments méritant le nom de « scientifiques », il faut s'élever jusqu'à *la technique fondamentale* de l'ordre juridique international — (et de tout ordre juridique) — jusqu'à *la morphologie* même du Droit des gens que les internationalistes ont pour mission de rappeler et de défendre, *en toute objectivité*, afin d'échapper au reproche de « trahison des clercs ». A vrai dire, ce sont ces considérations là qui, plus que toutes autres, commandent l'hostilité à la conception hérétique et schismatique du Plateau et qui inspirent le présent article.

II

LA MER COMME ÉLÉMENT DU DOMAINE PUBLIC INTERNATIONAL

Le domaine public forme un élément juridique essentiel de toute communauté politique organisée. Disons mieux : l'apparition d'un domaine public est la pierre de touche de l'existence d'une société politique intégrée et consciente d'elle-même.

On sait que la nature juridique des dépendances du domaine public découle de leur affectation et non de leur nature. Peu importe qu'elles puissent ou non être appropriées en fait ; l'essentiel, c'est que la norme juridique qui les classe interdise cette appropriation, parce qu'elle les considère comme indispensables à l'usage, à la vie même de tous, et qu'elle en fasse une chose commune, une *res communis*. La mer a été, pendant des siècles, considérée comme *res nullius*, susceptible d'occupation à l'instar des espaces sans maître, en vertu du Droit naturel ou du faustrecht. Grotius combattait encore pour le triomphe du *mare liberum* qui est devenu après lui un principe constitutionnel du Droit des gens. Celui-ci lui assigne pour fondement le *jus commercii* et refuse la

personnalité internationale aux Etats qui se ferment à ce commerce et pourront être contraints d'y participer (43). La norme de la liberté d'usage constitue ainsi la reconnaissance implicite de l'existence de la communauté internationale oecuménique. C'est pourquoi toute atteinte qui lui est portée constitue une *violation particulièrement grave* de l'ordre public international.

L'universalité de la règle entraîne l'*unicité* (44) du domaine maritime, laquelle correspond à sa nature « élémentaire ». Physiquement la mer est une et là même où elle ne comporte pas de communications naturelles, l'homme s'ingénie à en ouvrir. Cependant, le principe constitutionnel a dû transiger avec les résistances de l'exclusivisme étatique. La preuve en est fournie par l'existence en Droit positif d'un faisceau de règles créatrices d'une « mer territoriale » dont le principe peut avoir une certaine légitimité si le vocable en est contradictoire. On ne saurait, en effet, assimiler la mer au territoire, mais il est compréhensible que les gouvernements des Etats maritimes, tout en acceptant le principe général de la liberté des mers, aient voulu prendre certaines précautions contre les utilisations offensives de cette liberté par leurs adversaires éventuels : débarquements, violations des prescriptions douanières ou sanitaires, épuisement des pêcheries et autres ressources situées à proximité immédiate des côtes, installations industrielles et portuaires établies sur ces côtes et susceptibles de se prolonger en mer.

Mais si ces préoccupations légitiment un régime spécial de la mer « adjacente », elles ne sauraient faire que les eaux se confondent avec le territoire même. Il est impossible de trouver une limite naturelle entre les eaux territoriales et la Haute Mer et *les unes et les autres* font nécessairement partie du *domaine public international*, car si l'accès de la mer territoriale n'était pas libre, il n'y aurait aucune navigation possible sur la mer elle-même. Il n'y a pas de navigation sans escales, refuges et ravitaillement, ni par conséquent de commerce international, sans unicité de la mer. Mais il reste, ou devrait rester, évident que la notion de mer territoriale est une *fiction* juridique, mieux : un procédé complémentaire de l'utilisation de la Haute Mer.

On s'en aperçoit bien lorsque l'on considère le contraste entre le régime juridique de la souveraineté territoriale et celui de la

(43) V. A. de La Pradelle, *R.G.D.I.P.*, t. VIII, p. 336 : « La question chinoise », et notre *Précis de Droit des Gens*, 1934, t. II, pp. 63 et s.

(44) V. Guggenheim, *op. cit.*, vol. II, pp. 387 et s.

mer territoriale. Ce contraste se concrétise nettement dans la notion de passage innocent, qui varie sans doute avec le libéralisme et la situation géographique des Etats côtiers, mais qui n'en est pas moins aux antipodes de l'exclusivisme de base qui gouverne la souveraineté territoriale des continents et qui s'applique non seulement à la navigation commerciale et aux communications, mais au passage des forces militaires navales et devrait s'appliquer aussi bien au passage des aéronefs si la régression du droit des communications internationales n'était chaque jour plus offensive.

La recherche d'une largeur uniforme ou commune de la mer territoriale a toujours été vaine. La raison en est que les emprises des Etats riverains sur la mer ne sont légitimes qu'à la condition d'être *nécessaires*. Or, cette nécessité varie avec chaque situation géographique, géologique et même historique, cette dernière étant généralement acquise par prescription. Le récent arrêt de la C.I.J. dans l'affaire des eaux norvégiennes (45) nous paraît avoir confirmé cette manière de voir en proclamant la conformité de la prétention du gouvernement d'Oslo avec le Droit international, malgré l'extension qu'il consacre de son domaine maritime. Ainsi compris, le Droit veut que chaque Etat ait *la mer territoriale qui lui convient*. Il n'y a que *des* mers territoriales et la recherche d'une dimension commune est une quadrature de cercle. Si les juristes se sont obstinés à la tenter, c'est qu'ils se sont trouvés aux prises avec les errements brutaux des mœurs inter-étatiques. Ils n'ont pas cru pouvoir assurer aux gouvernements d'autres garanties contre les inconvénients possibles de la liberté que l'usage de la force. D'où le postulat originaire de l'« *ubi finitur armorum vis* ». Les chiffres de trois, six ou douze milles ont toujours été fluides et incertains parce que subordonnés d'une part aux appétits des Etats côtiers, d'autre part aux possibilités du

(45) Arrêt du 18 décembre 1951. L'arrêt est fondé sur les particularités des eaux norvégiennes, les indentations de la côte, la profondeur, l'élévation même des côtes, les besoins des populations, *les titres historiques*, etc... Le Président Mc.Nair, dans son opinion dissidente, n'a pas hésité à critiquer le caractère *subjectif* reconnu à la mer territoriale norvégienne. Il l'oppose au critère objectif que devrait, selon lui, comporter la mer territoriale. La C.I.J., cependant, a considéré que le tracé des lignes de base adopté par le décret norvégien du 12 juillet 1934 qui reporte loin dans la mer du Nord la limite des eaux territoriales calculée, en outre, sur une base de 4.000 milles marins « n'est pas contraire au Droit international ». Cet arrêt, rendu à la suite d'une remarquable plaidoirie du Professeur Maurice Bourquin, nous semble parfaitement judicieux.

moment. En réalité, chaque Etat prétend fixer unilatéralement la largeur de sa mer, — la ou les largeurs, — car plusieurs discriminent entre leurs besoins, et cette attitude unilatérale est contrôlée ou « reconnue » par les autres Etats lorsqu'elle est raisonnable et ne compromet pas leurs propres intérêts. C'est une anarchie tempérée, à moins que l'accord ne se fasse pour solliciter un arbitrage ou un jugement. C'est alors le Juge qui déterminera, dans chaque cas, la limite congruente des eaux territoriales. C'est alors seulement qu'elle prend une valeur.

Parviendrait-on d'ailleurs à s'entendre sur une limite *maximale* que l'on n'aurait pas fait beaucoup plus que d'adopter une solution empirique et momentanée. Les experts de 1930, qui en ont été convaincus, se sont ralliés à la théorie des zones contiguës, sans toujours remarquer que celle-ci est incompatible avec la notion classique et uniforme de mer territoriale. C'est que les intérêts étatiques que l'on veut protéger n'exigent pas tous les mêmes emprises sur les eaux adjacentes. Il en est pour lesquels les trois milles pourront sembler suffisants, d'autres pour lesquels une distance de vingt ou trente milles ne le paraîtrait peut-être plus. En ce qui concerne la protection de la pêche, les juristes de La Haye n'ont jamais pu se mettre d'accord.

Cela nous ramène à la suggestion déjà ancienne du professeur Albert de La Pradelle qui aboutissait à remplacer la notion fictive de mer territoriale par celle, technique, de *servitudes* instituées au profit de l'Etat riverain sur la mer conçue dans son unicité, servitudes variant dans leur ampleur selon les besoins qu'elles auraient à satisfaire (46). La notion rejoignait ainsi l'expérience des ordres juridiques internes selon laquelle le domaine public souffre parfaitement l'existence de servitudes soit en surface, soit en profondeur, qu'elles que soient ses dépendances terrestres, fluviales ou maritimes. Cela seul est de nature à concilier harmonieusement l'intérêt vital de la collectivité à l'usage commun et celui des riverains du domaine à des usages privatifs, d'ailleurs plus ou moins précaires.

Il paraît inutile d'insister longuement sur les analogies entre le régime classique de la mer territoriale et celui que l'on prétend instaurer en ce qui concerne le Plateau continental. Une fiction

(46) V. A. de La Pradelle, « Le droit de l'Etat sur la mer territoriale », *R.G.D.I.P.*, t. V, pp. 264 et s., et *Bulletin de la Société française de D.I.*, 1913-14, p. 31. Ce n'est pas sans émotion que nous rappelons ici cette conception hardie et réaliste du grand juriste aujourd'hui disparu. — V. aussi Guggenheim, *op. cit.*, t. II, pp. 385 et s.

entraîne l'autre (47). La notion de P. C. en tant que prolongement du territoire émergé est peut-être plus choquante encore que celle du « territoire aquatique ». Elle est en fait à peu près aussi indémontrable et nous nous contentons de renvoyer à nos précédentes remarques sur l'incertitude géo-physique des plateformes successives qui s'étagent jusqu'au thalweg de la mer. La notion de P. C., nécessaire, est tout aussi variable que celle des trois milles marins et beaucoup plus injuste encore. Dans la formule maximale et parfaitement gratuite que les juristes cherchent aujourd'hui à lui donner, l'isobathe des cent brasses, est tout aussi circonstancielle que pourrait l'être l'admission d'une largeur commune de l'ensemble des mers territoriales.

Si l'on s'efforce de sortir de l'empirisme positiviste et de se placer du point de vue scientifique de la morphologie du Droit, on se heurte à une persistance obstinée des modes de penser traditionnels.

Ces modes de penser ont une explication sociologique bien simple. Ils se rattachent à la distinction fondamentale entre gouvernants et gouvernés, au prestige du pouvoir sur les esprits non seulement du commun, mais des savants et surtout des juristes. Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'on a signalé les mêmes services rendus aux détenteurs du pouvoir par les juristes de la couronne. On conçoit aisément que la couronne ait ses juristes, mais on s'étonne quelquefois de l'état d'esprit « national », quasi inné, des juristes en général. C'est ignorer qu'il y a là une forme de patriotisme qui les porte à se faire les artisans d'une tâche collective et à apporter spontanément un concours désintéressé aux diplomates. La noblesse du sentiment n'en efface pas la subjectivité.

On ne saurait ignorer non plus quelle est l'origine sociologique de la naissance des normes dans les milieux humains.

A la phase du primitivisme juridique, la règle de Droit a probablement eu partout pour base *la puissance* sociale sous ses différentes formes, c'est-à-dire l'intérêt de *certaines*, toujours d'une *minorité de privilégiés* et non l'intérêt général. Le bien public proclamé, c'est l'opportunité politique, et les privilégiés ont une tendance invincible et souvent aveugle, à l'assimiler à *leur* intérêt. Les privi-

(47) Nous ne prétendons pas qu'une fiction juridique ne puisse s'incorporer au Droit positif et par suite s'imposer, en fait, aux juristes *praticiens*. Nous disons seulement que la Science juridique s'oppose à ce qu'on soutienne qu'une fiction soit une réalité et à ce qu'on en fasse délibérément *une norme* lorsque rien n'y oblige.

légiés sont d'ailleurs la clientèle naturelle des détenteurs du pouvoir. Ce caractère commun de la règle de Droit originaire est particulièrement marqué en Droit international ou plutôt en Droit *inter-étatique* précisément parce que la norme qui, au début, est celle d'une « société de Princes », — origine de la notion de l'Etat unique sujet de Droit —, n'est qu'une Société de puissants aspirant à la domination, et toujours en lutte d'ambitions et d'intérêts. Ce n'est que progressivement et lentement que l'éthique sociale, c'est-à-dire la considération de l'intérêt du plus grand nombre, a contrebattu en Droit interne cette prédominance exclusive de la volonté des plus forts et transformé la règle de Droit en expression de l'intérêt social, *plus exactement en arbitrage* des intérêts particuliers et changé la norme-privilege en norme d'équilibre. Les gouvernants, quoique devenus mandataires des gouvernés, sont restés longtemps maîtres des relations internationales. Montesquieu le constatait au XVIII^e siècle, et ce n'est qu'avec l'art. 18 du Pacte de la Société des Nations que s'est établie (?) la règle de la publicité des traités, indice du passage du régime monarchique ou aristocratique au régime démocratique dans les rapports internationaux. Encore aujourd'hui peut-on constater que la multiplication de la convention internationale due à l'intensité croissante des relations entre les peuples, a, par un paradoxal retour des choses, rendu au pouvoir exécutif une grande partie de son ancien exclusivisme et de son arbitraire en matière de relations internationales : abus continuel des traités en forme simplifiée, ou décisions purement exécutives et administratives dans des questions souvent vitales pour les peuples (48).

On s'explique donc que le juriste réaliste et positiviste s'incline comme jadis, ou revienne aisément à l'ancienne pratique de révérence vis-à-vis des pouvoirs constitués. Il s'appuiera sur cette constatation, d'apparente évidence, selon laquelle il est inutile de vouloir forcer les événements et d'assigner à l'ordre juridique international un rôle que les circonstances ne le mettent pas en état de jouer. Aveu d'impuissance ou abdication ? Les clercs ont pour mission de ne jamais abdiquer, même s'ils préchent dans le désert. Ils savent que l'évolution de l'ordre juridique interétatique

(48) V. Ch. Rousseau, *Droit international public*, 1953, nos 30 à 39, et *Principes généraux*, nos 91, 131, 132, 208. V. également sa vigoureuse chronique au Dalloz : *Chroniques*, 1953, p. 169. On rappellera notamment les conférences des chefs d'Etat au cours des deux guerres mondiales, et, tout spécialement celle de Yalta.

qui, d'ailleurs, est demeuré, tout au moins en Droit public, un ordre juridique inter-gouvernemental, ne pouvait être que fort lente, que la doctrine reste encore très hésitante lorsqu'il s'agit de conférer à l'individu, qui pourtant est *le seul agent juridique réel*, la personnalité ou les compétences du « Droit des gens ». Ce n'est guère que par les phénomènes fédératifs que l'on voit se réaliser une sociabilité humaine que traduit un véritable « Droit des gens ». Ce potentiel de juridicité ne réussira à se développer que si l'appétit de puissance est obstinément combattu, et non révérentiellement accepté. Il faut l'affirmer sans répit.

L'incident en cours de développement des flottilles de pêche Onassis dans les eaux péruviennes nous a montré, en pleine clarté, non seulement le potentiel de combattivité que recèlent les prétentions nées de la doctrine du P. C., mais le recul du Droit international en résultant. Il est de nature à prévenir l'engouement des juristes pour une tâche soi-disant constructive qu'ils auraient dû laisser aux diplomates ou plutôt contrebattre en se refusant à en endosser à la légère les responsabilités imprévisibles. « *Silent in re aliena* » aurait, à tout le moins, préconisé Gentilis. L'impulsion des gouvernants et les intérêts particuliers de leurs clientèles pèsent d'un poids trop lourd tant que l'on n'a à mettre dans l'autre plateau de la balance que le prétexte d'intérêt général du ravitaillement mondial. On sent bien que c'est en réalité d'autre chose qu'il s'agit, et l'on regrette que la science juridique hésite aussi peu à envoyer par dessus bord, — fût-ce à terme, — le principe séculaire de la liberté des mers et du trafic international.

Ebauche d'une solution

Il serait évidemment présomptueux de prétendre construire dans ses détails une solution idéale du difficile problème soulevé par les prétentions unilatérales des Etats maritimes et les appétits qu'elles incarnent. Aussi ne prétend-on à rien de plus qu'à tracer un schéma et proposer *une direction* différente de celle où s'est engagée une grande partie de la doctrine.

Cette voie est déjà jalonnée par la technique du Droit interne. Bien que nous ne croyons pas possible de soutenir que la technique du Droit interne puisse être exactement suivie dans le domaine actuel du Droit des gens, nous sommes de ceux qui pensent qu'au fur et à mesure que l'intégration de ce dernier se pour-

suit, elle l'achemine lentement vers un système de fédéralisation progressive qui se rapproche par degrés de la technique interne. C'est l'aboutissement vers lequel doit tendre la technique du Droit international qui est finalement une technique de *super-Etat* et non pas une technique anarchique de Droit naturel c'est-à-dire de force.

La Commission du Droit international a, nous l'avons vu, ébauché un mouvement dans cette direction. C'est en matière de pêcheries qu'elle l'a fait, mais le sujet n'est en réalité qu'un aspect restreint de celui du P. C. — restreint mais non le moindre — ainsi que le montrent actuellement les litiges dont nous avons parlé. On s'explique donc mal qu'elle n'ait pas maintenu la liaison originellement établie entre ses deux projets et n'ait pas songé à appliquer au P. C. les mêmes principes que ceux qu'elle a préconisés pour les pêcheries.

En 1951, la Commission avait voté des articles analogues à ceux qui furent adoptés en 1953, mais sous le titre plus compréhensif de « richesses de la mer », selon nous bien préférable. Ces articles visaient également les pêcheries sédentaires (art. 3) et si le texte y relatif avait été maintenu, il eût sans doute tempéré les prétentions excessives du Commonwealth d'Australie et coupé court à l'interprétation fantaisiste du projet de 1953 par le Gouvernement de Camberra. Il se peut aussi que la Commission se soit rendu insuffisamment compte des conséquences des changements apportés lors de sa 5^e session à l'économie de ses projets antérieurs.

Rappelons que le texte de 1953 aboutit au système suivant. Les Etats désireux de voir leurs sujets participer ou être mis en état de participer à la pêche en Haute Mer dans une région déterminée peuvent réglementer cette pêche d'un commun accord. A défaut d'accord, *une autorité internationale créée dans le cadre de l'O.N.U.* aura pour mission, sur intervention de tout Etat intéressé, d'édicter un règlement de pêche dans toute la région où elle l'estimera indispensable pour y empêcher l'exploitation abusive des richesses poissonnières. Cette réglementation sera *obligatoire* pour tous les Etats participant à la pêche ou désireux de le faire (49).

La Commission a recommandé à l'Assemblée générale qu'elle adopte ses conclusions et se concerte avec la F.A.O. en vue de préparer un projet de convention en ce sens.

(49) V. le texte ci-dessus, p. 29, n. 18.

Or, en ce qui concerne le P. C., le projet de 1953 est oublié ou bien plus timoré. Aux termes de son art. 8 :

« Les litiges susceptibles de naître entre Etats au sujet de l'interprétation ou de l'application de ces articles seront soumis à l'arbitrage, sur la demande de l'une quelconque des parties. »

C'est donc au Juge (arbitre ou C.I.J.) que revient ici le rôle définitif dans la fixation des limites du plateau et le règlement des innombrables difficultés susceptibles de naître de son exploitation. C'est dire qu'on refoule la fixation définitive de son régime dans l'impasse où se débat celui de la mer territoriale et, peut-être, *pour quelques siècles*, jusqu'à ce que les quatre-vingt P. C. existants, ou susceptibles d'être reconnus, aient fait l'objet d'instances et de décisions juridictionnelles ! Voilà évidemment de quoi rassurer ceux qui déplorent que les rôles des juridictions internationales restent peu étoffés ; mais on estimera sans doute que la solution ne fait guère preuve d'imagination et se traîne dans le sillage des vieilles ornières diplomatiques.

La différence essentielle avec le régime organisé pour les pêcheries (ou les richesses de la mer) c'est qu'avec ce dernier l'on passe du plan juridictionnel au plan réglementaire (législatif) c'est-à-dire au plan du fédéralisme fonctionnel.

Ce procédé de progrès pourrait tout aussi bien être utilisé pour le Plateau continental. Un organe *international* serait créé dans le système de l'O.N.U. et il aurait pour mission :

a) de définir les conditions auxquelles devraient obéir les concessions accordées sur le P. C. pour garantir la liberté de la navigation et les autres utilisations du domaine public maritime ;

b) de constituer lui-même *l'autorité administrative internationale* ayant compétence pour attribuer ces concessions aux lieux et places des autorités étatiques.

Cette nouvelle institution administrative chargée du service public des concessions sur le domaine public de la mer serait organisée de façon à accomplir sa mission d'une façon aussi « dépolitisée » que possible.

On ne méconnaîtra pas les résistances probables. Déjà, lors du vote des articles sur les pêcheries, certains membres de la Law Commission n'ont pas manqué de protester contre leur tendance et de prétendre qu'une telle innovation, la création d'un organisme international nouveau, était *en contradiction avec l'ordre*

juridique traditionnel. Plusieurs d'entre eux s'élevèrent également contre la disposition tendant à utiliser dans les litiges susceptibles de naître au sujet du P. C. le procédé de l'arbitrage obligatoire, considéré comme contraire au principe sacro-saint de la souveraineté hors duquel il n'est point de salut.

Ce sont là objections négligeables. Mais il en est une qui l'est moins, et dont il faut, du point de vue de la morphologie du Droit, reconnaître honnêtement la valeur.

En Droit interne, dira-t-on, il est souvent impossible d'éviter dans le domaine des concessions administratives ou des simples adjudications de travaux publics, toute collusion entre l'administration — voire les pouvoirs publics — et les concessionnaires, de nier l'influence des interventions politiques, même (et peut-être surtout) si la loi prévoit la compétence des organes parlementaires. Comment pourrait-on dès lors se flatter que le « changement de direction » préconisé par la technique des fédéralistes pour la mise en valeur du domaine public maritime, aboutisse à de meilleurs résultats ? Le transfert de compétences à une organisation inter-étatique des pouvoirs que le voisinage, la géographie, l'outillage économique, la puissance financière, confèrent *naturellement* à l'Etat côtier, ne peut qu'exacerber les compétitions et la politicisation qui résultent de la nature des choses. C'est dans ce domaine, comme dans tout autre domaine économique, l'objection bien connue d'un libéralisme, ou plutôt d'un individualisme étatique persistants.

Il va de soi que l'on ne saurait prétendre exclure les contingences politiques de l'application de la règle de Droit, ni dans l'ordre interne, ni dans l'ordre international. Le spectacle qu'offrent journellement les sessions de l'O.N.U. ou des grandes Organisations spécialisées est d'une aveuglante clarté, comme l'était d'ailleurs déjà celui de l'activité de la S.D.N. et de ses Organismes techniques. Est-ce à dire que ces Institutions internationales ne constituent pas un progrès de l'ordre juridique oecuménique et que sous prétexte qu'elles ne dépolitisent pas totalement les problèmes qu'elles étudient et doivent compter avec la pression des *power politics*, elles ne mériteraient pas d'être conçues ? La même critique pourrait être reprise contre *toutes les Institutions étatiques* elles-mêmes. Est-ce à dire qu'elles ne constituent pas un progrès sur le faustrecht de la préhistoire ? Nous pensons même que les institutions internationales ont parfois sur les institutions internes un avantage marqué : celui d'une plus large et d'une plus *inévitabile*

publicité. L'exacerbation même des appétits de puissance les rend moins accessibles aux transactions réciproques que les combinaisons plus subtiles et mieux camouflées des partis et des intérêts à l'intérieur des Etats. L'inflation et jusqu'au dérèglement des Conférences internationales permet souvent de percer le mystère des combinaisons diplomatiques.

Au surplus, il n'y a pas que la plus grande transparence des négociations et des débats qui puissent apporter quelque sécurité dans les agissements des institutions internationales. On a remarqué que les projets de fédéralisme dit fonctionnel, — ou plus simplement spécialisé, — notamment ceux qui ont été conçus pour l'organisation de l'Europe occidentale, aboutissaient à une multiplication des instances judiciaires internationales, chacune d'entre elles étant spécialisée dans l'ordre des rapports institutionnalisés qu'il s'agit de régulariser et présentant le double caractère d'un tribunal pseudo-administratif compétent pour statuer tantôt en matière d'excès de pouvoir et d'abus de Droit, tantôt en pleine juridiction. Il semble bien qu'il y ait là une garantie sérieuse contre les empiètements possibles d'une technocratie internationale éventuelle sur les compétences conservées par les gouvernants et autres sujets de Droit de l'ordre international. Or, rien n'empêche de jumeler avec la création d'un organisme international spécialisé dans le contrôle de la pêche en pleine mer, de l'exploitation du P. C., et en général des richesses de la mer, des stipulations de juridiction obligatoire comme celle de l'art. 8 du projet de la Law Commission, ou comme celle qui figure dans le Statut du pool charbon-acier européen. Il s'agit seulement là d'un complément d'organisation. C'est en s'engageant dans cette direction que l'on pourrait parler de progrès des Institutions et du Droit international de la mer, et non en revenant machinalement aux ornières cahoteuses de la souveraineté territoriale.



C'est un lieu commun que de répéter que le progrès s'accomplit en spirales. C'est pourtant une erreur. La volute inférieure d'une spirale n'est toujours qu'une *régression* et dont on ne sait jamais si elle se redressera.

En bref : si l'on comprend très bien que les gouvernements, si longtemps tenus pour les seuls fauves de la jungle internatio-

nale, n'aient pas renoncé au Droit naturel et qu'à leur ombre s'em-
busquent les intérêts de leurs clientèles, — si les révélations de la
science moderne multiplient les possibilités industrielles et si
l'accroissement incessant de la collectivité internationale rend
impensable un renoncement à l'utilisation des ravitaillements né-
cessaires, — si dans tous les domaines, y compris le domaine du
Droit, praticiens et techniciens se sont mis naturellement, voire
idéalistement, au service de cette science et de ces besoins, — il
ne s'ensuit nullement que les juristes se trouvent dans une im-
passe les obligeant à choisir entre la mutilation et peut-être la
ruine d'une norme sociale indispensable, celle de la liberté du
domaine public international, et l'abandon de l'utilisation des ri-
chesses de la mer. Il s'agit simplement de rechercher dans le
cadre de l'intégration progressive de la société oecuménique une
conception juridique qui soit autre chose que le retour paresseux
aux vieilles notions périmées de la souveraineté territoriale, de
l'occupation des territoires sans maîtres, des chasses gardées et
de la préemption « vicinale », des pressions diplomatiques et des
injustices dites naturelles. Les solutions que nous avons esquissées
peuvent être imparfaites et, sans doute, ne sont pas les seules. Il
n'en est qu'une qui doit être entièrement exclue : *l'attribution
du monopole de plateaux continentaux aux Etats riverains*, et
l'abandon, même partiel, même à échéance, du principe essentiel,
constitutionnel, de la liberté des mers.

Georges SCELLE.