

Droit international

M. René-Jean DUPUY, professeur

Le titre donné au cours « Espaces et ressources » annonçait une réflexion critique sur la distribution des richesses dans un « monde fini ». Historiquement, l'Etat ne se contente pas des ressources que la géographie et l'événement lui ont affectées. Il agit par rétention et projection ; c'est l'attraction territoriale. L'occupation de la totalité des espaces habitables semble devoir stopper ou à tout le moins contrarier les possibilités d'appropriation au delà des territoires nationaux. Cependant l'essor prodigieux de la science et de la technologie ouvre l'accès au fond des océans et à l'espace extra-atmosphérique.

Certaines ressources chevauchent les frontières et semblent appeler une gestion commune. Les Etats y répugnent préférant le partage à la co-gestion. On procède plus volontiers par concertation que par intégration, par jonction que par fusion.

La gestion commune est en revanche proclamée pour les espaces et ressources déclarés patrimoine commun de l'humanité. Certes, en fait, les groupes d'Etats se disputent la capture de cet héritage, s'efforçant d'en détourner l'exploitation dans leur intérêt propre ; il n'en reste pas moins que la notion d'humanité introduit une nouveauté essentielle dans le droit des gens.

*

**

I. - L'attraction nationale

Si le territoire retient tout ce qui s'y trouve, il sert aussi de base de départ pour des expansions. L'Etat n'est jamais assez plein de lui-même, d'où chez lui, cette forme crispée de l'avoir, illustrée tant par la puissance des riches, accrue par les progrès techniques que par les besoins des pays pauvres parvenus par la décolonisation à la qualité d'Etat. Deux séries de mouvements peuvent être dégagées :

A. - Du quadrillage territorial à la projection extra-territoriale

Volonté de puissance et volonté de vivre se confondent pour l'Etat. Il se pose dans son projet. L'occupation des territoires sans maître naguère, la conquête et l'annexion donnent les images les plus frappantes de la puissance et de la gloire. Mais le fond du problème révèle que l'interdiction de recours à la force, proclamée par la Charte des Nations Unies et d'ailleurs fort mal observée, ne met pas fin à l'essor projectionnel de l'Etat en dehors de toute violence matérielle. La revendication unilatérale revêt déjà pour l'Etat qui l'affirme, une portée juridique, au moins au regard de son droit interne et souvent rapidement dans l'ordre international, du fait de la reconnaissance de cette prétention par des Etats en proférant des prétentions analogues. La revendication devient alors celle d'une collectivité d'Etats exerçant une pression sur les autres et suscitant ainsi une conférence universelle pour la définition d'un régime nouveau qui fera une large place aux principes soutenus par les revendiquants. La mer est à cet égard l'exemple le plus topique. Pour l'espace extra-atmosphérique, le processus de juridicisation a été différent : le technique a d'abord anticipé sur le juridique ; la projection d'engins divers a conduit les Etats à s'interroger sur le régime à établir pour eux, pour l'espace ou pour les corps célestes. Les choses ont été rondement menées puisque le Traité de 1967 a précédé de deux ans l'arrivée de l'homme sur la lune.

a) Dans le droit de la mer, l'attraction territoriale a consacré la promotion du riverain : désormais l'horizon est capturé par les souverainetés côtières. Trois séries de phénomènes ont été étudiées.

1) La généralisation de la projection de la souveraineté riveraine se constate avec l'avènement de la zone économique exclusive de 200 milles nautiques, le plateau continental prolongé au delà de la zone précédente « jusqu'au rebord extrême de la marge continentale » qui peut, selon les circonstances géologiques, se situer à des distances fort lointaines du rivage, la reconnaissance des Etats archipels qui couvrent non seulement de leur souveraineté les eaux situées à l'intérieur du polygone archipélagique mais aussi la zone de 200 milles à l'extérieur.

2) La substitution de l'individualisme du côtier à l'individualisme du navigant. La liberté de la haute mer et son corollaire le monopole du pavillon ont pour effet, sauf convention contraire dans des domaines particuliers, de laisser à chacun la faculté de définir son comportement à l'égard du milieu marin. Dès lors que se sont ajoutées aux activités impliquant le mouvement, des usages nouveaux reposant sur l'installation fixe, la situation géographique de l'Etat côtier s'est trouvée singulièrement valorisée. C'est en fonction des relations qu'il entretient avec la mer que chacun détermine ses positions à la 3^e Conférence sur le droit de la mer. Ce « situationnalisme » entraîne des

conséquences sur la délimitation des espaces maritimes comme sur la nature des règles de la Convention attendue de la Conférence. La jurisprudence sur la délimitation du plateau continental affirme la nécessité de tenir compte de toutes les caractéristiques géographiques ou autres de l'espèce. Par ailleurs le nouveau droit de la mer fait une part considérable aux règles catégorielles et individualisantes plutôt qu'aux normes généralisantes. Le projet de Convention prévoit ainsi jusqu'à sept critères pour définir la limite extérieure du plateau continental, afin de couvrir le plus grand nombre de cas particuliers.

3) Du droit sur les ressources à la souveraineté sur l'espace marin. Cette évolution paraît devoir être irrésistible. La zone économique, notion de compromis (elle ne fait partie ni de la mer territoriale ni de la haute mer), est placée sous un régime qui tend à concilier les droits du riverain et les libertés (navigation, survol, pose de câbles et pipe-lines) maintenues au profit des Etats tiers. Cependant l'analyse des « droits souverains » de l'Etat côtier sur les plans économiques et écologiques montre que l'exercice de ces droits est nécessairement d'ordre spatial. Cela est évident pour le plateau continental qui est un territoire mais les souverainetés font surface et absorbent la colonne d'eau.

b) Dans le droit de l'espace, l'attraction territoriale se manifeste à divers niveaux.

1) La détermination de la limite entre l'espace aérien, soumis à la souveraineté de l'Etat sous-jacent et de l'espace extra-atmosphérique qui, sur la base du Traité de 1967, échappe à toute appropriation, a suscité de nombreuses théories. Cependant, dans la pratique, ce problème a semblé dépassé ; le découpage de l'espace en zones a, durant les deux dernières décennies, été abandonné au profit d'une approche fonctionnelle fondée sur la nature des activités spatiales. Affirmant la liberté de l'espace et le droit des Etats spatiaux, actuels ou à venir, cette conception écarte toute référence à la souveraineté des pays sous-jacents et ne détermine le domaine du droit de l'espace qu'en fonction des activités spatiales, celles-ci étant considérées comme telles, quels que soient le lieu ou le moyen utilisés. Cette tendance se trouve aujourd'hui remise en question : l'attraction du territoire sous-jacent exerce à nouveau son emprise. Aux Nations Unies, le Comité sur l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique s'oriente vers l'adoption d'une limite interspatiale : jusqu'à une altitude de 100 kilomètres au-dessus du niveau de la mer devrait s'étendre l'espace aérien relevant des souverainetés sous-jacentes, sauf, pour les tiers, un droit de survol inoffensif.

L'orbite des satellites géostationnaires, « ressource naturelle limitée », fait l'objet des revendications des Etats équatoriaux.

3) Alors que la télédiffusion point à point, soumise au contrôle de l'Etat récepteur est aisément pratiquée, la télédiffusion directe dont les émissions,

diffusées par satellites géostationnaires, seraient directement reçues par les particuliers, soulèvent de graves oppositions, le temps technologique étant très en avance sur le temps diplomatique. A l'heure actuelle, l'Union internationale des télécommunications a adopté un règlement (CAMR 1977), qui, en fait, nationalise la télédiffusion directe en réduisant en principe sa portée au territoire de l'Etat émetteur. Les négociations continuent cependant notamment sur le problème du rayonnement techniquement inévitable, d'une émission sur une partie des territoires des Etats voisins.

B. - De la souveraineté à la propriété

La souveraineté, notion abstraite, tend, spécialement pour les pays en développement, à se concrétiser dans la propriété effective des espaces et des ressources. *L'imperium* se confond avec le *dominium*. Même si l'Etat a supprimé la propriété individuelle, il en a sublimé la notion en la rendant collective. Devenue celle du peuple, elle est absolue, tout l'appareil du pouvoir est à son service. La souveraineté permanente des peuples sur les ressources naturelles se réalise dans la récupération de la propriété des richesses dans l'espace national. En revanche les pays en développement contestent le droit des pays industriels de déterminer discrétionnairement l'usage de leurs biens et de leurs échanges sans prendre en considération les besoins des déshérités. On peut résumer ainsi la politique des pays du Tiers-Monde : nationaliser ce qui est chez eux, internationaliser l'activité des autres.

a) La propriété du peuple, sacrée et inviolable

La souveraineté sur les ressources naturelles est un principe fondamental dans le droit du développement ; il postule la récupération de la propriété nationale. Très éclairante est l'évolution de cette notion à partir de la Résolution 1803, votée en 1962 par l'Assemblée générale des Nations Unies jusqu'à la Charte sur les Droits et Devoirs économiques des Etats adoptée par le même organe en 1974. On est ainsi conduit à l'étude de la pratique contractuelle entre Etats et entreprises privées étrangères, spécialement dans le domaine pétrolier (passage de la concession à l'association et la participation) comme à celle des nationalisations. Les pays en développement revendiquent la faculté discrétionnaire de nationaliser les avoirs privés étrangers et veulent conforter ce pouvoir total des vertus magiques du *jus cogens*.

b) La réglementation des échanges et le Nouvel ordre économique international

Ont été retenus les aspects commerciaux, technologiques et culturels du « nouvel ordre ».

1) Les échanges commerciaux doivent, aux yeux des pays en développement, échapper au système libéral qui a été mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Générateur d'une grande prospérité pour les pays industriels, il a, en revanche, produit des effets inévitables sinon désastreux pour les pays pauvres.

En ce qui concerne l'exportation des produits de base, ces pays se sont efforcés de se dégager de la pratique des accords par produits pour se situer dans le cadre d'un « Programme intégré » assorti d'un fonds pour la régulation des stocks, cependant que, par les Accords de Lomé, la Communauté économique européenne mettait en place un système de stabilisation des exportations (stabex) dans ses rapports avec les Etats d'Afrique, du Pacifique et des Caraïbes.

En ce qui concerne l'exportation de leurs produits industriels, les pays en développement se sont attaqués au régime du G.A.T.T. fondé sur l'égalité, la réciprocité et la clause de la nation la plus favorisée. Se trouvant dans une situation défavorisée, ils ne veulent être considérés comme des partenaires comparables aux pays industriels dans les échanges commerciaux établis avec eux et en appellent à un régime d'« inégalité compensatrice ». Ils ont ainsi obtenu l'adoption d'un « Système généralisé des préférences » dont la mise en œuvre s'avère difficile.

Le Nouvel ordre économique international suppose une négociation continue. Il en résulte une coexistence de normes d'inspirations et d'objectifs opposés aux aspects contradictoires. Ainsi tout un ensemble de règles, elles-mêmes complexes, constituent le système central qui régit les relations commerciales entre pays industriels, cependant que d'autres s'appliquent à leurs rapports avec le système périphérique formé des pays en développement.

2) Le transfert de technologie, revendication essentielle du Tiers-Monde, soulève un ensemble de problèmes politiques, économiques et juridiques. Le Code de conduite, élaboré à la C.N.U.C.E.D., comporte une réglementation sur la nature juridique de laquelle s'affrontent les détenteurs et les receveurs de technologie. Des examens comparatifs s'imposent à cet égard avec les codes de conduite sur les conférences maritimes et sur les entreprises transnationales.

3) L'introduction de la technologie cause un choc sur des populations qui en ignoraient l'usage en même temps qu'elle apporte de nouvelles valeurs de culture. L'espace culturel se trouve alors le siège de contradictions d'autant plus sérieuses que le monde est en train de passer à une nouvelle phase de l'ère industrielle.

II. - *La jonction co-nationale*

Certaines ressources chevauchent les frontières : animaux migrateurs, matières fluides ou gazeuses se trouvant dans des gisements coupés par une ligne délimitant deux zones de plateau continental entre deux Etats (Frigg field entre les plateaux britannique et norvégien), fleuves internationaux, lacs, etc. Elles constituent, dans la terminologie du droit international contemporain des « ressources partagées » (shared resources, recursos compartidos).

a) Les tentatives et les échecs de l'intégration

Le système de gestion intégré suppose un dépassement sinon un effacement de la frontière entre les Etats intéressés. Deux modèles opposés ont été étudiés, celui du canal de Panama et celui de l'Antarctique. Le premier est celui d'une intégration par absorption d'une ressource selon un mode quasi-colonial qui a duré de 1903 à 1977 ; le second, établi entre douze Etats par le Traité de 1959, résulte du gel du contentieux territorial et par l'ouverture du continent austral à la liberté de la recherche scientifique qu'aucune frontière ne saurait contrarier. Le Traité de Camberra de 1980 sur la protection de la faune et de la flore en Antarctique s'inspire des mêmes principes et amorce un régime de gestion des ressources vivantes. L'étude des systèmes intégrés, comportant des actions en commun, des entreprises conjointes (joint ventures), a été conduite dans le domaine de la gestion des ressources transfrontalières et dans celui de la protection de l'environnement. Celui-ci méprise par nature le tronçonnage frontalier et se prête à un traitement intégré. Cependant les errements traditionnels des Etats les portent plus volontiers vers l'action concertée.

b) La gestion co-nationale maintient la frontière et se fonde sur une coopération et une coordination des actions individuelles des Etats. Encore qu'elle soit moins rationnelle que les systèmes intégrés, elle tend à s'étendre à leurs dépendants. Elle se révèle particulièrement adaptée à la gestion de certaines ressources : régimes des grands migrateurs, des poissons anadromes et cathadromes dans le projet de Convention sur le droit de la mer.

III. - *Le patrimoine commun de l'humanité*

Cette notion connaît un essor remarquable ; elle concerne aussi bien les grands fonds marins internationaux, le patrimoine culturel, l'orbite des satellites géostationnaires, le spectre des fréquences radioélectriques et s'étend à l'environnement comme à l'espace extra-atmosphérique et aux corps célestes.

Les règles communes à ces diverses catégories imposent la non-apparition ou la non-destruction des éléments du patrimoine commun, leurs utilisations pacifiques dans l'intérêt de l'humanité tout entière et, pour ceux qui comportent une valeur économique, une exploitation tenant compte des intérêts propres aux pays en développement.

A. - Les difficultés auxquelles se heurte la construction juridique et institutionnelle du patrimoine commun expliquent son caractère exceptionnel. Ce concept a pourtant pour lui l'exiguïté nouvelle du monde. Perdue dans l'immensité du cosmos, l'humanité, loin de prendre en mains son destin dans le contour de sa planète, continue à se répartir dans des compartiments étatiques. Les Etats aspirent au partage plutôt qu'à l'indivision. D'où les difficultés de l'approche globale ; l'humanité n'est perçue qu'à travers le prisme étatique. Ainsi les fonds marins affectés à l'humanité se trouvent amputés par l'extension des zones nationales.

a) L'étude du projet de Convention sur le droit de la mer montre les efforts pour constituer une « Autorité internationale » pour gérer les ressources des fonds marins, au delà des zones de juridiction nationales. Ce système international, très élaboré et de structure fort complexe, disposera de pouvoirs superétatiques et supranationaux. Mais pays en développement et Etats industriels susceptibles d'aller dans un avenir relativement proche collecter et exploiter les nodules polymétalliques, s'affrontent pour acquérir la maîtrise de ce mécanisme, les uns en invoquant leur nombre et leur pauvreté, les autres en se fondant sur la détention de la technologie et des capitaux. Les pays en développement étant pour la plupart déjà producteurs terrestres des ressources minérales recélées dans les nodules, sont animés de tendances anti-productivistes. Au contraire des pays comme les Etats-Unis, l'Allemagne Fédérale, le Royaume-Uni, le Japon n'entendent pas tarder à entrer en exploitation et ont, durant ces deux dernières années, adopté des lois nationales leur permettant d'habiliter des firmes à cette fin. Ces mesures unilatérales, vraisemblablement imitées bientôt par d'autres Etats industriels, resteront en vigueur jusqu'à l'entrée en application de la future Convention sur le droit de la mer dans un avenir encore incertain. On peut s'interroger : l'humanité, hâtivement globalisée par le droit, retourne-t-elle à son fractionnement séculaire ? L'affirmer serait une réponse sommaire.

b) L'idée de bien commun de l'humanité continue à s'implanter dans le droit des gens. Elle est présente dans le Traité sur la Lune adopté sous l'égide des Nations Unies en 1979 sur l'exploration et sur l'exploitation future des ressources de celle-ci. On se demande même si la notion de patrimoine commun ne devrait pas être étendue à d'autres types de ressources ; l'eau, l'air, les ressources alimentaires, énergétiques, la technologie ne devraient-elles pas en faire l'objet ? Questions qui appellent des réponses diverses mais qui, du

seul fait qu'elles sont posées dans des enceintes internationales, témoignent de l'intérêt effectif que leur portent certains pays.

B. - Le recours à la notion d'humanité revêt une signification profonde. Le concept est non seulement transpatial puisqu'il couvre tous les hommes de cette planète mais transtemporel puisqu'il comporte les générations futures. Il aurait valeur d'éternité si l'histoire ne devait finir. Comme englobant des contemporains, il a une fonction égalitariste, l'universalisme exclut la discrimination, elle affirme la solidarité des peuples en dépit des disparités économiques et sociales ; c'est pourquoi il est une référence tiers-mondiste et incite au développement. On comprend que le groupe des pays pauvres se montre si actif dans les négociations sur le régime des fonds marins ou celui de la Lune, alors qu'ils ne disposent, à l'heure présente, ni des capitaux ni de la technologie ; le patrimoine de l'humanité garantit dès aujourd'hui leur participation aux profits escomptés de sa gestion rationnelle et programmée. Ainsi l'humanité devient un concept moteur et tend à se confondre avec celui de communauté internationale, elle-même conçue comme une idée force pour le développement (cf. notre cours de 1980). C'est dire que les Etats dotés des capacités financières et technologiques doivent agir sur l'héritage commun, non dans leur intérêt exclusif mais pour le compte de l'humanité, présente et à venir. Les nations, groupées dans le système institutionnel chargé de la gestion du patrimoine commun doivent se comporter en intendants des générations à venir ; elles ont le devoir de le protéger contre la dégradation tenant à la corruption de l'écologie ou résultant de la surexploitation des ressources. Gestionnaires des espaces, elles sont comptables de leurs richesses. En vérité, cette responsabilité dépasse les limites de l'héritage commun et tend à s'étendre aux espaces et ressources nationales sur lesquels l'humanité jouit du domaine éminent. Evolution logique en un temps où la surpopulation et la menace de pénurie exigent la conservation de l'héritage et qui, si elle se confirmait, exprimerait la transformation de la souveraineté en fonction sociale internationale.

R.-J. D.

SÉMINAIRES

Un séminaire a porté sur les aspects culturels du développement.

Un séminaire a été consacré à l'affaire qui a opposé la France et le Royaume-Uni sur la délimitation du plateau continental dans la Manche et dans les approches atlantiques. Le professeur Daniel BARDONNET de l'Université des sciences juridiques, économiques et sociales (Paris II) a exposé et analysé la sentence arbitrale rendue en 1977 dans cette affaire.

M. Karel VASAK, Directeur du Département juridique de l'U.N.E.S.C.O., a fait un exposé sur « l'espace des droits de l'homme » qui a été suivi d'une discussion en séminaire.

PUBLICATION

Le Nouvel ordre économique international (ouvrage collectif préparé et dirigé par René-Jean DUPUY, Nijhoff éditeur, La Haye).

Droit de la mer et communauté internationale (Mélanges en l'honneur de Paul Reuter, éditions Pedone, Paris, 1981).

CONFÉRENCES

Le nouvel ordre mondial de l'information et de la communication, prononcée le 8 janvier 1981 au Collège de France dans le cycle spécial de conférences.

Control of the application of disarmament agreements, McGill University (Montréal), mars 1981.

Régime international de l'information et développement, Université de Montréal, mars 1981.

La mer nationale, Quatre conférences à l'Institut Universitaire des Hautes Etudes internationales de Genève, mai 1981.