

*Dimensions juridique et politique de l'évolution
du droit international de la mer¹*

*Juridische en politieke dimensie van de evolutie
van het internationaal zeerecht*

Louis le Hardÿ de Beaulieu

*Université catholique de Louvain & Université de Namur
Académie Royale de Marine – Koninklijke Marine Academie*

Alors que le droit de l'air et le droit de l'espace se sont construits assez rapidement sur un modèle de droit conventionnel, le droit de la mer s'est sédimenté lentement, au fil des siècles, sur une base qui fut d'abord de nature coutumière.

Cette évolution s'est stabilisée à partir du XVIIe siècle autour d'un compromis entre deux visions doctrinales célèbres du monde : celle des nations maritimes qui estimaient que les espaces les plus larges devaient demeurer ouverts et disponibles pour tous ceux qui étaient en mesure d'y naviguer², et celle des États continentaux qui souhaitaient pouvoir exercer de réels droits de souveraineté, à tout le moins, dans les zones proches de leurs côtes³.

Cette approche n'a pas complètement disparu aujourd'hui et nombre de différends touchant à la délimitation des frontières maritimes ou à l'exploitation des ressources océaniques demeurent en lien avec l'identification du point de tangence entre ces deux approches.

Mais la recherche progressive de la sécurisation des voies d'un commerce maritime croissant, la transformation progressive du paysage

¹. Communication présentée par l'auteur lors de la journée d'études organisée le 27 novembre 2012 à l'Ecole royale militaire à Bruxelles à l'occasion du 30^e anniversaire de la signature de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

². Cette vision fut illustrée par la célèbre théorie dite de la *Mare liberum* (1609), portée Hugo de Groot (Grotius).

³. Se distanciant de la première théorie, celle-ci met en évidence la notion de *Mare clausum* (1635) défendue par John Selden.

géopolitique mondial et le développement de nouvelles techniques de propulsion des navires ont conduit, à la fin du XIXe siècle, à une première dynamique d'harmonisation des règles du droit de la mer.

C'est dans ce cadre que fut créé, dès 1897, le Comité maritime international.

La Belgique ne compta pas seulement au nombre des États fondateurs du Comité; elle en est largement à l'origine puisque, dès le début des années 1880, un groupe de décideurs publics et privés belges (dont le futur Premier ministre Auguste Beernaert) proposèrent à l'Académie de droit international l'ouverture d'une conférence de codification du droit maritime et du droit de la mer. C'est la transformation de ce projet initial de conférence qui aboutit, en 1897, à la création du Comité¹.

Le tournant des XIXe et XXe siècles ne fut pas particulièrement favorable à l'évolution du droit de la mer au sens strict. En revanche, il est intéressant d'observer que 7 des 13 conventions de La Haye sur le droit de la guerre conclues entre 1899 et 1907 ont trait à la guerre navale. Au-delà de cet aspect quantitatif, il convient de remarquer combien l'esprit qui animait alors les auteurs de ces textes était souverainiste sous l'angle de la gestion des espaces maritimes. En revanche, une certaine idée de « l'océan partagé » commençait à poindre timidement : on songera ici en particulier à la convention n° VIII relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact, de même qu'à diverses dispositions relatives à la liberté du commerce des Etats neutres². Par hypothèse étrangers au différend considéré, ceux-ci devaient pouvoir user de leurs droits en mer sans être abusivement incommodés par les impératifs militaires du conflit en cours.

Au lendemain de la première guerre mondiale, la Société des Nations créa en décembre 1924³ un comité chargé de préparer un travail de codification du droit international.

¹. Voir http://www.comitemaritime.org/History/0,273,1332,00.html#_ftn4 (consult. 22 novembre 2012).

². Ces dispositions furent réparties dans plusieurs des conventions de 1907 ainsi que – en ce qui concerne le blocus naval - dans la déclaration de Londres de 1909.

³. Société des Nations, Journal officiel, 6^e année, n° 2 (février 1925), p. 143.

A l'issue des travaux de ce comité d'expert, l'Assemblée de la SDN retint principalement trois objectifs qui étaient de déterminer les règles d'octroi de la nationalité aux navires, de définir le cadre de la responsabilité étatique en matière maritime et de fixer les règles de base de la délimitation des mers territoriales¹.

Sur ce dernier point, un projet de convention fut rédigé en 1930 à l'occasion de la conférence de La Haye pour la codification du droit international. Elle ne put toutefois aboutir à une solution étant donné l'écart extrême entre les positions des différents états participants.

En 1945, la proclamation du président Truman annonçant unilatéralement une extension de la compétence des États-Unis sur le plateau continental constitua le signal de la relance du débat à l'issue de la 2e guerre mondiale².

Quelques années plus tard, le 18 août 1952, le Chili, l'Équateur et le Pérou adoptèrent une « déclaration sur la zone maritime » imaginant de porter l'étendue de leurs espaces sous juridiction à 200 nautiques³.

Durant cette même période des années 1950, la Commission du droit international de l'ONU initia la première conférence des Nations unies sur le droit de la mer qui aboutit en 1958 à la conclusion, à Genève, de quatre conventions importantes portant respectivement sur la mer territoriale et la zone contiguë, sur le plateau continental, sur la haute mer, ainsi que sur la pêche et la conservation des ressources vivantes de la mer.

Souvent déclaratives et parfois constitutives de droit, ces conventions constituèrent un jalon important dans la structuration du droit international de la mer tel que nous le connaissons aujourd'hui. Néanmoins, faute d'accord, le débat sur la largeur de la mer territoriale

¹. Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial n° 53 (octobre 1927), p. 9. Voir sur ce point le document A/CN.4/98 de la Commission du droit international, tiré de son Annuaire 1956, Vol. II, p. 139: http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_98.pdf (Consult. 23 novembre 2012).

². Voir http://www.oceancommission.gov/documents/gov_oceans/truman.pdf (Consult. 22 novembre 2012).

³. Voir <http://www.ecuanex.net.ec/cpps/declarac.html> (Consult. 22 novembre 2012).

resta à nouveau ouvert, que la 2e conférence - réunie en 1960 - ne parvint pas à vider.

À la fin de l'année 1970, l'Assemblée générale de l'ONU adopta à une résolution [résolution 2750 (XXV)] en vue de préparer une 3e conférence, qu'elle convoqua par sa résolution 3067 (XXVIII) du 16 novembre 1973.

Les travaux de la conférence commencèrent concrètement l'année suivante. La Belgique y joua pleinement son rôle et y apporta nombre d'éléments de réflexion. On se souviendra, par exemple, de l'intervention du représentant de la Belgique, le Professeur Alfred van der Essen sur le statut des installations offshore.

Prolongeant la célébrissime réflexion de l'ambassadeur de Malte A. Pardo selon laquelle les grands fonds marins constituent « *a common heritage of the mankind* », il fut décidé que c'est à cette zone que seraient consacrés les travaux de la conférence.

Mais rapidement, nombre d'états nouvellement indépendants remirent en question la logique même du fonctionnement de la conférence. C'est, en réalité, à une refonte complète de la réflexion sur le droit international de la mer qu'invitaient ces états.

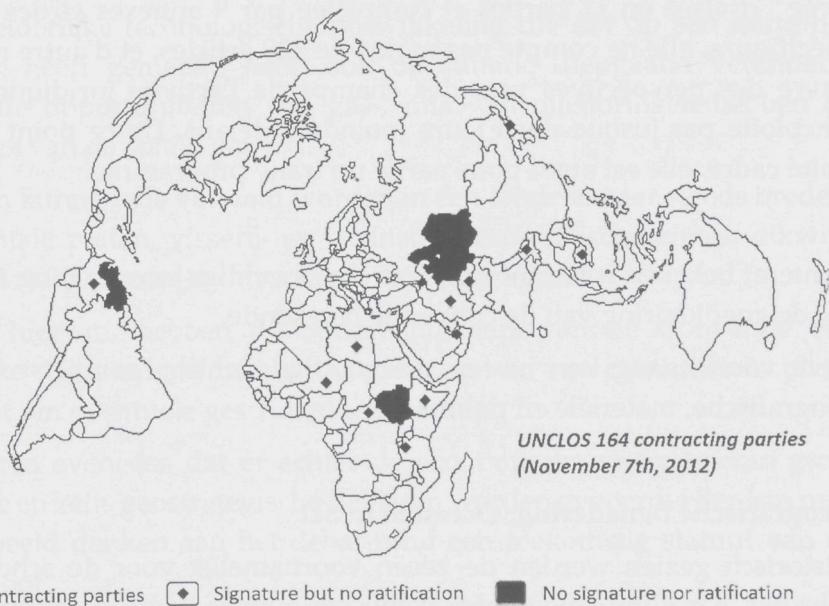
Beaucoup d'entre eux connaissaient un niveau de développement économique encore modeste, si bien qu'ils craignaient que des pêcheurs ou d'autres opérateurs économiques issus d'États plus riches viennent prélever, devant leurs côtes, des richesses qu'ils ne seraient susceptibles d'exploiter eux-mêmes qu'à bien plus long terme.

D'un débat de techniciens du droit, les discussions devinrent donc un forum relatif à une vision politique du devenir des océans. C'est sans doute, en bonne part, ce qui explique que ce fut non la Commission du droit international mais un comité ad hoc puis une véritable conférence diplomatique qui pilotèrent les débats.

À l'issue de 9 années de négociations, ceux-ci aboutirent, le 10 décembre 1982 à l'adoption, à Montego Bay, de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. Toutefois, il fallut encore 12 ans pour atteindre les 60 ratifications nécessaires à son entrée en vigueur en novembre 1994. Pour sa part, la Belgique signa la Convention le 5 mai 1984 et déposa son

instrument de ratification le 13 novembre 1998¹. L'Union européenne y est également partie depuis le 1^{er} avril 1998².

Aujourd'hui, la Convention ne réunit pas moins de 164 États³. Quelques États importants ne l'ont encore ni signée, ni ratifiée (en rouge), d'autres (en jaune) l'ont signée mais pas encore ratifiée. Enfin, parmi les États qui n'y sont pas encore parties, une majorité sont des États enclavés (17 sur 30).



-
1. Voir la loi du 18 juin 1998 portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994, M.B., 16 septembre 1999.
 2. Décision du Conseil du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention, J.O.C.E., L 179 du 23.6.1998, p. 1 et s.
 3. Tableau des Etats parties :
http://www.un.org/Depts/los/reference_files/status2010.pdf (Consult. 17 novembre 2012).

Quoi qu'il en soit, la convention apparaît aujourd'hui avoir une portée quasi-universelle.

Dans le langage onusien, elle est d'ailleurs parfois qualifiée de « constitution des océans ». Assurément, l'expression est juridiquement inappropriée : on se trouve bien en présence d'un acte conventionnel de droit international et non d'un acte de nature constitutionnelle. En revanche, le propos a le mérite de mettre en évidence deux caractéristiques de la convention: d'une part, elle a un spectre matériel très large : divisée en 17 parties et complétée par 9 annexes et des accords spécifiques, elle ne compte pas moins de 320 articles, et d'autre part, elle ouvre des perspectives vers des champs de l'activité juridique qu'elle n'exploite pas jusque dans leurs moindres détails. De ce point de vue, traité cadre, elle est aussi pour partie un traité programme.

Achteraf bekeken is het mogelijk om de geweldige vooruitgang te meten die de goedkeuring van de conventie betekende.

Deze vooruitgang kan in een drievoudige richting geschatst worden: geografische, materiële en politieke.

Geografische benadering: Oceanen in 3D

Historisch gezien werden de zeeën voornamelijk voor de scheepvaart gebruikt. Als ruimte die hoofdzakelijk een functie had van communicatie en machtsvertoon, kende het zeemilieu geen reële andere exploitatie van zijn rijkdommen dan de visserij.

Zoals René-Jean Dupuy en Daniel Vignes¹ het pas na de goedkeuring van de conventie zeer juist schreven, waren de mensen in het verleden vooral nomaden van de zee. Als ze goede bedoelingen hadden, waren zij vissers, vervoerders en handelaars; als ze minder goede bedoelingen hadden, waren zij meestal plunderaars of veroveraars.

De visie van een door Grotius opgehemelde „mare liberum“, was toen ten volle gerechtvaardigd. Een territoriale zee die tot de mythische 3

¹. R.-J. Dupuy, D. Vignes en alii, *Traité du nouveau droit de la mer*, Paris, Bruxelles, Economica, Bruylant, 1985, p. XIV.

zeemijlen¹ werd beperkt, was begrijpelijk: vooral omdat men de oceanen bijna enkel aan de oppervlakte beheerde, was het interessanter om over een uitgebreid recht van navigatie ter lange omvaart te beschikken dan over het bezit van een uitgebreide kustruimte. In dit laatste geval kon een staat enkel zijn basisfuncties op militair, gezondheid en fiscaal vlak uitvoeren en de visserij beschermen.

Vandaag is het evenwel mogelijk geworden om ook de waterkolom, de zeebodem en de ondergrond in steeds verder afgelegen zones te beheren.

De ongelooflijke technologische ontwikkeling die dat op een korte tijd mogelijk heeft gemaakt, heeft ook de situatie diepgaand veranderd. Vooral de opportuniteiten van gas-, mijn- en olieboringen hebben de interesses van de staten gewekt.

Juridisch kunnen die vertaald worden in een tendens naar steeds bredere continentale platen, visserij- en exclusieve economische zones, dikwijls verder dan 200 zeemijlen en soms tot 350 zeemijlen.

Bewust hiervan, hebben de onderhandelaars van de Conventie een specifieke "Commissie inzake de grenzen van het continentale plat"² ingericht om eventuele geschillen te scheiden.

Wij weten eveneens dat er achter de economische vraagstukken grote politieke en zelfs geostrategische debatten worden gevoerd. Hier kan men bijvoorbeeld denken aan het debat rond een toekomstig statuut van de Noordpool.

Maar deze technologische ontwikkeling brengt eveneens een zeker aantal gevaren onder de aandacht: dat van de waterverontreiniging kan niet verwaarloosd worden en de schipbreuk van olietankers of de vrij recente ramp met het booreiland in de Golf van Mexico zijn nog in het geheugen van iedereen aanwezig.

¹. In de XIXde eeuw was dit gelijk aan de reikwijdte van een kanonschot vanaf de kust. Met andere woorden was dit het gedeelte van de zee dat een Staat, vanaf het vaste land, onder zijn effectieve soevereiniteit kon plaatsen.

² . Zie: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm (geraadpleegd op 25 november 2012)

Daarvan moeten de staten nog werk maken: op basis van het artikel 194 van de conventie is dit trouwens een individuele en collectieve verplichting¹.

Voor zover is de uitvinding van coherente oplossingen niets steeds gemakkelijk. Bepaalde zaken – zoals die van de “*Mox Plant case*” – maken het duidelijk dat de samenwerking niet alleen tussen staten, maar ook tussen internationale (of supranationale) instellingen niet overal eenvoudig is².

Een systematische benadering op materieel vlak

De overeenkomst waarvan wij de verjaardag vieren creëert nieuwe ruimtes (zoals de Exclusieve economische zone of het Gebied); ze verfijnt het statuut van anderen (zoals de Territoriale zee - die uiteindelijk een maximale breedte krijgt; zoals ook de Continentale platen of de Zeeengten).

Maar zij beperkt zich niet enkel tot de kwestie van het statuut van bepaalde ruimtes of van een specifiek beleid (zoals het geval was voor de conventies van 1958).

De Conventie is eveneens de eerste die heeft geprobeerd om het internationale zeerecht in zijn geheel te benaderen, met een aandacht voor aangelegenheden zoals scheepvaart of visserij maar ook wetenschappelijk onderzoek, bescherming van de gezondheid, van de waterfauna of van historische voorwerpen.

Door de oprichting van het *Internationale Hof voor het recht van de zee*³, hebben de auteurs van de conventie willen zorgen dat een

¹. Zie ook Ph. Vincent, *Droit de la mer*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 176.

². M. Bruce Volbeda, « The MOX Plant Case: The Question of “Supplemental Jurisdiction” for International Environmental Claims Under UNCLOS », *Texas international Law Journal*, Vol. 42.1, p. 212. <http://www.tilj.org/content/journal/42/num1/Volbeda211.pdf> (geraadpleegd op 23 november 2012)

³. Zie: <http://www.iltos.org> (geraadpleegd op 25 november 2012).

samenhangende interpretatie en toepassing van het verdrag gegeven wordt¹.

En door de *Internationale Zeebodemautoriteit*² te creëren, hebben ze een zo onpartijdig mogelijke benadering willen geven aan het beleid van dit erfdeel van de huidige en van de te komen generaties³.

Op politiek niveau: een “autocentered” bilateralisme naar een realistisch multilateralisme?

In het verleden leek het zeerecht - zoals in ruimere mate het geheel van het volkenrecht - een recht van de co-ëxistentie tussen staten.

Men kan niet ontkennen dat de conventie van 1982 de individuele belangen van de staten in aanmerking neemt, bijvoorbeeld door de oprichting van het concept “EEZ” of door het ontstaan van de transit doorvaart in de internationale zee-engten, die van belang is in het bijzondere voor oorlogsschepen en vliegtuigen.

Maar toch heeft ze waarschijnlijk - tegelijkertijd - een meer “gemeenschappelijke” benadering van de zeegebonden uitdagingen toegelaten. Denk maar aan de oprichting en aan het beheer van het “Gebied”, aan de – al geciteerde - bescherming van het milieu of van visserijkdommen.

Met andere woorden zijn de auteurs van de conventie van de enige logica van de bestrijding “tegen” een vijand of “tegen” een dreiging voorbijgaan tot het rekening houden van een nieuwe actie-dynamica “om” een gemeenschappelijke visie te bevorderen ten gunste van een vreedzaam gebruik van de oceanen⁴ (hetgeen wel de bedoeling is van artikel 88 van UNCLOS): denk maar aan de vrijheid van de *Sea lanes of communication*,

¹. E. Franckx, "Het Internationale Hof voor het Recht van de Zee", 31 *Wereldbeeld*, 2007, nr 4, , blz. 20–25; E. Somers, *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, Gent, Kluwer, 2004, p. 189 en volg.

². Zie: <http://www.isa.org.jm/> (geraadpleegd op 25 november 2012).

³. B.A. Boczek, *International Law ; A dictionary*, Scarecrow Press, Oxford, 2005, p. 290, nr 250.

⁴. Zie bv., H. Coutau-Bégarie, *L'océan globalisé ; Géopolitique des mers au XXIe siècle*, Paris, Economica, 2007, blz. 93 en volg.

aan de bescherming van de scheepvaart, van het mensenleven op zee of van het milieu.

Nochtans, op bepaalde punten blijft het toch iets bij het oude. Zonder een exhaustieve opsomming te willen geven, kunnen 3 voorbeelden aangehaald worden:

- Het verdrag bepaalt het statuut van zeeruimtes, maar zegt meestal niet hoe men hun afbakening technisch moet bereiken, buiten het feit – volgens artikelen 74 en 83 – dat staten “een billijke oplossing” moeten proberen te bereiken;
- Staten zonder kust hebben een *non-self-sufficient* recht van toegang naar de zee verkregen maar dit recht betreft voornamelijk de navigatie. Van hun recht van toegang tot de economische rijkdommen van de zee - met uitzondering van de visserij en buiten de vrij algemene beschikkingen van artikelen 69 en 125 - is er immers bijna geen sprake.
- Inzake zeecriminaliteit, blijven de uitzonderingen tot de uitsluitende bevoegdheid van de vlaggestaat in volle zee zeer beperkt. Als er wel hoofdzakelijk sprake is – in het artikel 110 –van piraterij en van mensenhandel (onder heel specifieke voorwaarden), is er vandaag – in de conventie - nog geen plaats voor een gemeenschappelijke en soepele aanpak van terrorisme of van drugshandel, b.v. Dit is één van de problemen die de marines kennen als ze de opdracht krijgen om op proactieve wijze tegen de zeecriminaliteit te gaan optreden¹.

Quant à ce dernier point, force est de constater que le cadre relativement étroit ouvert par la vision juridique traditionnelle de l'intervention en haute mer contraint également la réflexion sur une véritable politique mondiale de lutte contre la criminalité maritime. Or, il n'est pas irréaliste de penser aujourd'hui que, plus que le risque d'un vrai conflit maritime, celui de l'utilisation de la mer comme vecteur d'activités criminelles

¹. L. le Hardÿ de Beaulieu, « La piraterie maritime à l'aube du XXIe siècle », *R.G.D.I.P.*, 2011, p. 653 et s.

importantes et variées est de nature à porter gravement préjudice à la liberté de la navigation.

Porteuse de 90% des flux mondiaux de marchandises, celle-ci est cependant indispensable au redressement de l'économie internationale. À titre d'exemple, si le transit par les détroits du Sud-Est asiatique et de l'Océan indien devenait trop risqué, l'alternative consistant à contourner l'Afrique par le Sud aurait pour conséquence d'allonger la durée voyage entre Anvers et Tokyo d'environ 50%. On imagine facilement de coût que cela engendrerait et la perte de compétitivité que cela occasionnerait et, en aval, l'impact social lié à ce problème économique.

Cette déstructuration économique pourrait également toucher les populations des zones désormais évitées. Celles-ci ne bénéficieraient en effet plus des avantages liés au passage chez elles du commerce maritime.

Il n'est donc pas difficile d'imaginer l'impact humain que pareille situation pourrait avoir, spécialement sur certaines populations fragilisées. Et comment ne pas voir que la déstabilisation économique et la fragilisation du tissu social est de nature à générer de possibles tensions ou perturbations politiques dans une méga-région particulièrement sensible.

Ainsi, la relative frilosité observée dans l'évolution des règles générales de préservation de la souveraineté sur le pavillon en haute mer sont susceptibles d'avoir – aujourd'hui – sans doute plus qu'hier – un impact véritable sur la stabilité économique, humaine et politique.

Le juriste, le politologue et l'économiste ne peuvent manquer de s'interroger sur cette réalité qui fait naître une nouvelle forme d'asymétrie entre le risque (fort) et le danger (moyen) d'actes de criminalité maritime autant qu'entre ce couple « risque-danger » et les capacités de réaction nécessairement limitées dans le temps et dans l'espace dont dispose la communauté internationale.

Il y a incontestablement là matière à réflexion pour le politique autant qu'il y a matière à faire preuve l'imagination pour le scientifique.

Quoi qu'il en soit, l'arbre ne doit pas cacher la forêt et l'on peut, en guise de conclusion, observer que la convention de Montego Bay constitue

certainement la plus grande et la plus rapide évolution dans l'histoire du droit de la mer et dans celle de la formalisation de la politique maritime mondiale.

Elle offre aussi un formidable instrument en vue du développement d'une politique pacifique et équitable de gestion des océans.

Et si rien n'est jamais définitivement acquis et satisfaisant, les réponses qui doivent aujourd'hui être apportées aux problèmes que la convention n'a pu résoudre intégralement se doivent d'être englobantes et multifaciales.

La Belgique, présente dès le début du processus normatif et de codification a certainement encore, en ce début de XXIe siècle, un rôle important à jouer en la matière dans le cadre d'une Europe intégrée autant qu'au plan international.

* * *

*