P 502/3

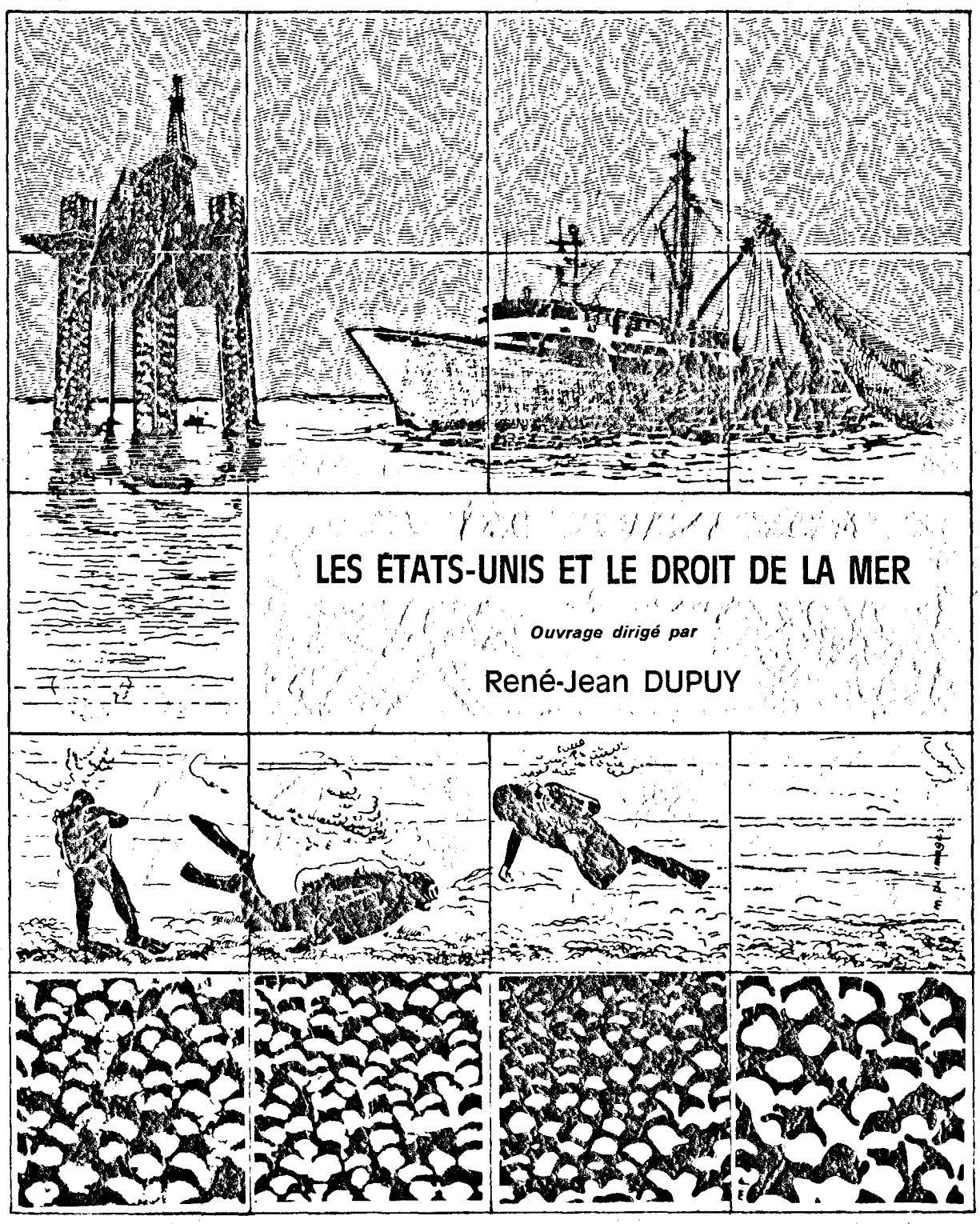
14 MARS 1978

Publications du

CENTRE NATIONAL POUR L'EXPLOITATION DES OCEANS

Découvrez plus de documents accessibles gratuitement dans Archimer

Rapports économiques et juridiques n°6-1977



LES ÉTATS-UNIS ET LE DROIT DE LA MER

Ouvrage dirigé par

René-Jean DUPUY

INSTITUT DU DROIT DE LA PAIX ET DU DÉVELOPPEMENT, CERDEM, NICE

CENTRE OCEANOLOGIQUE DE BRETAGNE

- Les Publications Scientifiques et Techniques du Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNEXO) comportent les séries suivantes :

  The Scientific and Technical Publications of Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNEXO) contain the following serials :

  - Rapports Scientifiques et Techniques - ISSN 0339-2899. 1971
  - Rapports Economiques et Juridiques - ISSN 0339-2910. 1973
  - Recueil des Travaux du Centre Océanologique de Bretagne - ISSN 0336-3112. 1972
  - Résultats des Campagnes à la Mer - ISSN 0339-2902. 1971
  - Actes de Colloques - ISSN 0335-8259. 1971

- Les travaux publiés dans ces séries sont analysés par :

  The works published in these serials are analysed by :

  - Aquatic Sciences and Fisheries Abstracts
  - Bibliographie Géographique Internationale
  - Biological Abstracts
  - Bulletin Signalétique du C.N.R.S. - Informascience
  - Chemical Abstracts
  - Norois - Chronique Océanographique
  - Hydrographische Bibliographie
  - Oceanic Abstracts
  - Oceanographic Abstracts and bibliography - Deep Sea Research
  - Pollution Abstracts
  - Underwater Information Bulletin
  - Zoological Record

- Les demandes d'information et les commandes concernant toutes les publications scientifiques et techniques du CNEXO doivent être adressées à :

  The inquiries and orders which concern the whole of CNEXO scientific and technical publications have to be mailed to :

SECTION DOCUMENTATION
CENTRE OCEANOLOGIQUE DE BRETAGNE
B.P. 337
29273 BREST CEDEX

Les publications envoyées en échange doivent être expédiées à cette même adresse.

The publications sent in exchange have to be forwarded to the same address.

PUBLICATIONS DU
CENTRE NATIONAL POUR L'EXPLOITATION DES OCEANS
(CNEXO)

Rapports Economiques et Juridiques N° 6

LES ETATS-UNIS ET LE DROIT DE LA MER

ouvrage dirigé par

René-Jean DUPUY

CENTRE OCEANOLOGIQUE DE BRETAGNE
B.R.D.O.

Université de Nice
Centre d'Etudes et de Recherches sur le Droit et l'Environnement Marin, CERDEM
Institut du Droit de la Paix et du Développement
Avenue Robert Schuman
06046 NICE CEDEX

– 1977 –

LES ETATS-UNIS ET LE DROIT DE LA MER

- SOMMAIRE -

R.J. DUPUY	INTRODUCTION.	1
G. BROCARD	LES ETATS-UNIS ET LE FOND DES MERS ET DES OCEANS AU-DELA DE LA JURIDICTION NATIONALE.	11
A. GAZANO	LES ETATS-UNIS ET LES ESPACES MARITIMES SOUS JURIDICTION NATIONALE.	47
J.P. AUDOIN	LES ETATS-UNIS ET L'EXPLOITATION DES NODULES POLYMETALLIQUES.	89
M. REINIKAINEN	LA POSITION DES FIRMES AMERICAINES SUR L'EXPLOITATION DES RICHESSES MINERALES DE L'OCEAN.	133
Y. SOULIOTIS	LES ETATS-UNIS ET LA PROTECTION DU MILIEU MARIN.	197
M. SAVINI	LES ETATS-UNIS ET LE DROIT INTERNATIONAL DES PECHES MARITIMES.	227
G. RINGEARD	LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE DES ETATS-UNIS DANS LES OCEANS.	279
J.L. MARSAUD	LES ETATS-UNIS ET LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE.	307

RESUME

Les Etats-Unis, grande puissance maritime et pays doté de côtes étendues et riches en ressources vivantes et minérales, sont profondément concernés par les bouleversements actuels du droit de la mer. Leur participation à la 3ème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer revêt dès lors un intérêt considérable pour eux et pour la communauté internationale. A l'heure où les difficultés qui les opposent aux pays du Tiers-Monde, spécialement dans la définition du régime de l'exploitation des ressources des fonds marins au-delà de la juridiction nationale, font peser sur la Conférence le risque d'un retrait americain qui pourrait en consacrer l'échec, les études contenues dans cet ouvrage devraient permettre de mieux saisir les motivations des décisions que prendra la Maison Blanche.

ABSTRACT

The recent upsettings of the Law of the sea deeply concern the United States whose maritime power is great and whose extended coasts are which of living and mineral resources. Their participation to the 3rd United Nations Conference on the Law of the Sea has therefore a considerable interest for them and for the international community. While difficulties oppose them to Third World countries, especially as far as the definition of the regime of exploitation of seabed resources beyond national jurisdiction is concerned and while the Conference is threatened with the American withdrawal which the American withdrawal which might lead to a failure, the studies contained in this publication should allow for a better understanding of the actions which will be taken by the White House.

LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES

A.A.A.S.	American Association for the Advancement of Science
A.C.M.R.R.	Advisory Committee on Marine Resources Research
A.I.D.	Association Internationale de Développement
A.J.I.L.	American Journal of International Law
A.M.C.	American Mining Congress
A.P.I.	American Petroleum Institute
A.S.W.	Antisubmarine Warfare
C.E.Q.	Council on Environmental Quality
C.I.J.	Cour Internationale de Justice
C.I.P.E.C.	Conseil International des Pays Exportateurs de Cuivre
C.N.E.X.O.	Centre National pour l'Exploitation des Océans
C.N.R.S.	Centre National de la Recherche Scientifique
C.N.U.C.E.D.	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
C.O.I.	Commission Océanographique Inter-Gouvernementale
C.Z.M.J.	Coastal Zone Management Journal
D.O.D.	Department of Defense
D.O.S.	Department of State
E.N.I.	Ente Nazionale Idrocarburi
E.P.A.	Environmental Protection Agency
F.T.C.	Federal Trade Commission
F.W.P.C.A.	Federal Water Pollution Control Act Amendment
G.E.S.A.M.P.	Groupe Joint d'Experts sur les Aspects Scientifiques de la Pollution Marine
L.E.P.O.R.	Programme élargi et à long terme d'exploration et de recherche océaniques
M.E.R.	Maximum Efficient Rate
M.I.T.	Massachussetts Institute of Technology
N.A.S.	National Academy of Sciences
N.E.P.A.	National Environmental Policy Act
N.I.O.C.	National Iranian Oil Company
N.O.A.A.	National Oceanic and Atmospheric Administration
N.P.C.	National Petroleum Council
N.S.D.M.	National Security Decision Memorandum
N.S.F.	National Science Foundation
O.A.B.	Ocean Affairs Board
O.C.D.E.	Organisation de Coopération et de Développement Economiques

O.D.I.L.J.	Ocean Department of International Law Journal
O.I.T.	Organisation Internationale du Travail
O.M.C.I.	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (en anglais : IMCO)
O.N.U.	Organisation des Nations Unies
O.N.U.D.I.	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
O.P.E.P.	Organisation des Pays Producteurs et Exportateurs de Pétrole
O.T.A.N.	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
P.N.U.E.	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
R.G.D.I.P.	Revue Générale de Droit International Public
S.C.O.R.	Scientific Committee on Oceanic Research
S.I.	Smithsonian Institute
S.L.A.	Submerged Lands Act
U.L.M.S.	Underwater Long-range Missile System
U.N.E.S.C.O.	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
U.N.I.T.A.R.	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

INTRODUCTION

PROFESSEUR RENE-JEAN DUPUY

Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches
sur le Droit et l'Environnement Marin (C.E.R.D.E.M.)
Membre de l'Institut de Droit International

Le présent ouvrage ne prétend pas à l'exhaustivité. Il est composé d'études présentées par de jeunes chercheurs du C.E.R.D.E.M. sur divers points particuliers à partir de travaux plus importants menés dans le cadre de la R.C.P. n° 258 dont le volume ne pouvait trouver place dans un seul livre. Force a donc été de les résumer. On devrait admettre cependant que l'ensemble de ces chapitres n'en présente pas moins un intérêt certain : celui d'aborder les problèmes, parmi les plus importants, qui se posent à l'heure actuelle aux Etats-Unis face au développement des techniques d'utilisation du milieu marin, à l'intérêt nouveau que portent à la mer des pays qui jusqu'ici restaient peu concernés par elle, et plus spécialement celui que manifestent les Etats du Tiers-Monde, enfin à la 3ème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vaste forum où s'affrontent, depuis des années, les thèses et les compétitions (1).

Traditionnellement champions de la liberté des mers, les Etats-Unis ont à y affronter les multiples et violents assauts qui frappent la norme séculaire cependant que l'essor technologique qui permet aujourd'hui l'utilisation des ressources des grands fonds marins, discutés par les Nations Unies, depuis 1970, de "patrimoine commun de l'Humanité" les conduit à une négociation avec les pays du Tiers-Monde qui, à partir de la mise en place d'une autorité internationale chargée de gérer ces fonds, débouche sur la définition du nouvel ordre économique international.

L'attachement des Etats-Unis au principe de la liberté des mers est naturel de la part d'une grande puissance maritime. Mais il dépasse le plan utilitaire pour se hausser au niveau du messianisme américain traditionnellement porteur du libéralisme politique, économique et juridique. La libre entreprise doit flotter sur les océans comme se répandre sur les terres émergées ; le lit et le sous-sol de la mer doivent tout aussi bien être offerts à l'initiative et à la créativité des hommes. Dès lors, la recherche scientifique dans le milieu marin qui les rend possibles, se doit, elle aussi, d'être sans entraves. Enfin la défense du "monde libre" implique une entière liberté de mouvement pour les forces navales et aériennes américaines.

Ainsi la liberté n'est-elle pas seulement conforme aux intérêts des Etats-Unis ; elle est, pour eux, une valeur de morale politique. Les atteintes qui lui sont arbitrairement apportées par des Etats constituant des délits, voire des crimes internationaux. On se souvient de l'effet produit dans l'opinion publique américaine par le torpillage par un sous-marin allemand du Lusitania, navire britannique dont un grand nombre de passagers étaient des citoyens américains, évènement qui facilita l'entrée des Etats-Unis dans la première guerre mondiale.

L'Américain est un homme de loi. Dès lors que, de nos jours, on assiste, de la part des pays du Tiers-Monde, à une remise en question du droit de la mer et spécialement du principe de la liberté qui en était la norme fondamentale, le comportement de Washington est clair :

---

(1) Ces recherches ont été poursuivies sur documents. Il eut été certainement préférable de pouvoir les compléter par des enquêtes sur place. Les ressources dont nous disposions ne l'ont pas permis ; seul un chercheur de l'équipe a pu aller aux Etats-Unis grâce à un financement indépendant.

défendre autant que faire se peut la règle traditionnelle et n'accepter qu'il ne lui soit porté atteinte qu'à titre exceptionnel et sur la base d'une convention, régulièrement ratifiée et entrée en vigueur. C'est pourquoi les Etats-Unis sont venus participer à la 3ème Conférence sur le droit de la mer. Un traité devrait en effet apporter la sécurité juridique, celle qu'assure le contrat social qui fait passer de l'état de nature à la société organisée. Le régime classique de la haute mer dominé par la liberté est bien celui de l'état de nature : chaque Etat dispose du droit de légiférer, de juger et de faire exécuter la loi par les navires battant son pavillon. Le monopole du pavillon, corollaire de la règle de liberté, confie à chacun le devoir d'agir pour lui-même, sans nuire pour autant à autrui.

L'état de nature n'ignore pas le droit mais celui-ci est unilatéralement défini et appliqué par chacun à l'égard des siens. On ne saurait s'étonner, dans ces conditions, que le Président Truman ait, par sa déclaration de 1945, affirmé les droits souverains des Etats-Unis sur le plateau continental américain dès lors qu'il prenait soin de préciser que les eaux surjacentes demeuraient zone de haute mer ouverte à la libre navigation.

De même que l'on a coutume d'opposer, aux Etats-Unis, les réalistes et les idéalistes en politique étrangère, on peut déceler le parti de ceux qui préfèreraient la législation unilatérale sur des océans laissés à l'état de nature et les tenants d'un droit conventionnel, voire, pour les fonds marins, d'une organisation internationale. Les mêmes peuvent d'ailleurs, selon la conjoncture, participer de l'une ou l'autre tendance. Le Président Truman agit au plan unilatéral à une époque où il n'était pas question encore de donner au plateau continental un statut international. Celui-ci devait émerger de la pratique des Etats, avant l'adoption de la Convention de 1958. Celle-ci fut la principale innovation de la Conférence de Genève, les autres textes se contentant surtout de codifer le droit classique de la mer. Mais, en revanche, les prétentions des Etats latino-américains riverains du Pacifique sur une zone de 200 milles en pleine souveraineté n'avaient pas été consacrées par la Conférence de Genève. Les vues des Etats-Unis, champion des puissances maritimes, l'emportaient : la liberté de la haute mer était sauvegardée, le régime du plateau continental qui laissait intact le statut de la colonne d'eau, ne lui apportait, en fait, que des entraves restreintes et prévues par la Convention. Ainsi apparaissait dès le début de l'évolution des utilisations du milieu marin une tendance certaine à distinguer le fond de la mer et les eaux surjacentes. Si sur la seconde, la liberté doit être maintenue, c'est que les activités qui s'y développent supposent le mouvement.

Le sol et le sous-sol, au contraire, appellent l'installation et l'emprise : l'exploitation des pétroles off shore en est l'illustration la plus importante et la plus remarquable. Or le renouvellement des données du droit de la mer a pour première origine l'essor technologique qui a suscité le passage d'un droit de navigation à un droit de l'installation et de l'appropriation. Il est normal, dès lors, que les Etats-Unis se trouvent naturellement au premier rang des pays effectivement en mesure de profiter des facultés nouvelles que la technique offre désormais aux puissances maritimes. Les Etats-Unis sont, à cet égard, géographiquement avantagés ; ils disposent de côtes considérables, étendues, bien pourvues en ressources minérales et en espèces vivantes ; ils sont donc tout à la fois des transporteurs maritimes, des pétroliers off-shore et des pêcheurs. On ne saurait s'étonner, dans ces conditions, du rallie-

ment à la notion d'une zone économique de 200 milles de la part d'un pays demeuré longtemps le champion d'une mer territoriale n'excédant pas 3 milles. C'est que, précisément, ce concept était présenté, par ses promoteurs africains et latino-américains modérés, comme un compromis : la zone économique, distincte de la mer territoriale, ne devait pas être une aire de pleine souveraineté pour l'Etat côtier, lequel ne devait disposer que de droits spécialisés à finalité économique, maintenant les libertés de navigation, de survol, de pose de câbles et de pipe-lines. Le nouveau concept semblait ainsi concilier, pour les Etats-Unis, leur double qualité de grands côtiers et de grands navigants.

Livrée aux stratégies de la 3ème Conférence sur le droit de la mer, la notion de zone économique ne devait pas tarder à faire apparaître ses ambiguités. Si la zone ne se confond pas avec la mer territoriale, cela signifie que se trouvent rejetées les prétentions territorialistes défendues depuis 1947 par le Chili, le Pérou, l'Equateur et reprises depuis par un nombre non négligeable de pays d'Amérique latine et d'Afrique. Certes les Américains ont accepté de se joindre au consensus, qui, à la Conférence, tend à porter à 12 milles l'étendue des eaux territoriales, ce qui n'est pas, de leur part, une mince concession, mais, en revanche, la zone économique n'a de sens, comme concept de compromis, que si ses eaux font partie de la haute mer. Or les pays du Tiers-Monde, lors même qu'ils ne se rangent pas dans le camp des territorialistes, ne veulent le reconnaître ; ils affirment, certes, que la zone n'est pas mer territoriale et que, sur elle, sont maintenues les libertés de navigation et de communication, mais ils refusent d'aller jusqu'au terme logique de l'analyse et de conclure à sa qualité de zone de haute mer.

Les Etats-Unis et les grandes puissances maritimes, au contraire, eussent voulu obtenir cette reconnaissance ; ils n'y sont pas parvenus. Durant la 6ème session de la Conférence sur le droit de la mer, en juin-juillet 1977, ils s'y sont efforcés et se sont ralliés à une solution de compromis qui reposait sur un "package-deal" assez complexe qui balançait le régime de la liberté de la recherche scientifique dans la zone et le statut juridique de celle-ci.

La question de savoir si la zone économique fait ou non partie de la haute mer ne se borne pas au plan théorique ; elle présente un intérêt pratique considérable. Dans l'affirmative, le régime de liberté est le principe, il en résulte qu'il se présume, les droits de l'Etat côtier n'ayant que le caractère d'exceptions au principe et étant par conséquent d'interprétation stricte. A l'inverse si, comme le veulent les riverains en voie de développement, la zone constitue une catégorie juridique "sui generis"., la présomption joue en faveur de l'Etat côtier et les libertés n'ont plus que la portée d'exceptions. Dans cette perspective, il semble inévitable que, dans la pratique, la zone n'évolue rapidement vers son absorption par la souveraineté du riverain et ne se transforme en fait en mer territoriale. Le texte unique de négociation révisé de 1976 autorisait ces craintes américaines,l'aspect militaire de l'enjeu étant capital.

Le "texte composite" de 1977, bien qu'il n'aille pas jusqu'à donner à la zone économique la qualité de partie de la haute mer (ce qui représente la concession faite par les puissances maritimes), consacre un compromis qui repose sur une présentation équilibrée des "droits de juridiction de l'Etat" côtier d'une part et "les droits et libertés des autres Etats" (article 55). Les solutions adoptées sauvegardent tout ce qui pourrait l'être des libertés de la haute mer,

y compris implicitement les libertés dans le domaine militaire.

Les Etats-Unis et les puissances maritimes ont dû consentir à une autre concession : la non soumission au règlement obligatoire des différends des litiges portant sur l'exercice par les Etats côtiers de leurs droits en matière de pêche et de recherche scientifique.

Les Etats-Unis considéraient que celle-ci doit être libre alors que pour les Etats côtiers en développement elle doit être soumise à leur autorisation. Finalement, à la 6ème session, un compromis a été obtenu aux termes duquel si celui-ci est nécessaire, il devrait normalement être donné par le riverain, sauf justes motifs ; en cas de silence de ce dernier sur la demande de procéder à des recherches, le consentement serait considéré comme tacitement accordé.

Les Etats-Unis se sont ralliés à ces solutions balancées qui leur ont semblé sinon satisfaisantes au plan des principes, du moins acceptables du point de vue du réalisme. Il faut voir qu'étant eux-mêmes un grand Etat côtier, à l'origine de la promotion de celui-ci, ils ne sauraient contrer systématiquement les prétentions des riverains. Champions de la liberté des mers, ils ne sauraient admettre qu'elle soit invoquée pour justifier des atteintes à l'écologie. A cet égard, les Américains sont, comme le Canada, les tenants de la reconnaissance de pouvoirs étendus à l'Etat riverain pour lutter, dans sa zone économique, contre les diverses formes de pollution. Pour autant ils ne souhaitent pas que les pays côtiers puissent disposer d'un pouvoir arbitraire en ce domaine et souhaitent l'observation par tous de normes internationales applicables tant à la construction des navires qu'à la décharge des produits polluants, l'Etat côtier et l'Etat du port étant responsables du respect des critères ainsi définis.

Cette attitude les met dans une position de négociation complexe avec les Etats riverains des détroits qui invoquent notamment la protection de l'environnement pour fonder leurs prétentions à y réglementer le transit. Or il est d'une extrême importance pour les Etats-Unis de ne pas voir contrarier les mouvements de leur flotte de guerre et spécialement de leurs sous-marins nucléaires.

Ce problème a été renouvelé dans ses données par l'extension en cours des eaux territoriales à 12 milles. Plus de cent détroits qui auparavant comportaient un couloir de haute mer sont en passe d'être désormais entièrement couverts par la mer territoriale des ou du riverain. Pour les Américains, dont les positions sont reprises par les autres puissances dotées de sous-marins nucléaires, certains détroits présentent un intérêt stratégique considérable comme celui de Bab-el-Mandeb, qui commande l'entrée de la Mer Rouge, ou le Détroit d'Ormuz, vital pour le trafic pétrolier du Golfe Persique. La prétention des riverains de contrôler le transit et notamment de soumettre les sous-marins au régime du passage dans les eaux territoriales qui prescrit la navigation en surface et en arborant le pavillon a toujours paru inacceptable aux Etats concernés. Ceux-ci, et les Etats-Unis parmi eux, considèrent que le détroit n'est qu'un secteur sur une voie de communication international et que la liberté de navigation doit s'y poursuivre. Or c'est un fait qu'ils sont parvenus à l'obtenir dans les négociations de la Conférence comme le confirme le texte "composite".

Il en est de même pour le passage dans les eaux situées à l'intérieur d'un Etat archipel. Cette nouvelle catégorie qui aspire à la consécration à la Conférence et qui semble bien l'avoir déjà obtenue en fait refuse l'appartenance à la haute mer des eaux qui se trouvent à l'intérieur du polygone archipélagique et qui séparent des îles souvent fort éloignées les unes des autres. Ici encore avoir fait admettre dans ces eaux la liberté de navigation et non pas le régime restrictif du passage inoffensif constitue un succès.

On peut ainsi considérer que les Etats-Unis, tout en ayant dû consentir à des atteintes évidentes et importantes à la liberté des mers, ont pu, dans des domaines à leurs yeux très importants, en sauvegarder l'essentiel et même tirer profit des limites apportées à la norme traditionnelle dans la mesure où, Etat côtier, l'extension de leurs compétences à 200 milles présente des avantages certains.

Comme dans tous les pays aux intérêts complexes, des arbitrages intérieurs doivent intervenir entre groupes de pression (1). Les intéractions dans la définition de la politique maritime américaine, les intérêts privés groupés dans le National Petroleum Council, l'American Mining Congress et dans les divers secteurs de l'industrie de la pêche et des administrations de l'Intérieur, de la Défense et du State Department présentent une importance décisive dans le "decision making". Nous ne pouvions prétendre les dénombrer dans cet ouvrage. On se tromperait en croyant que ces oppositions d'intérêts se situent entre secteur privé et secteur public ; le phénomène est singulièrement plus complexe et les administrations elles-mêmes sont de tendances souvent contraires. Si le Département de l'Intérieur pousse à l'extension de la marge continentale qui détermine la limite extrême du plateau sur lequel s'exerce la juridiction américaine, en revanche, le Département de la Défense adopte une attitude contraire. Les Etats-Unis arrivent en troisième position, après le Brésil et le Canada, parmi les pays dont le plateau continental déborde la zone économique de 200 milles. Alors que celle-ci atteint 7 624 782 km2, la superficie du plateau prolongé au-delà de la zone est de 1 729 292 km2, ce qui représente une proportion de 23 % (sans les îles du Pacifique ni Porto Rico). On comprend que les positions américaines - encore que le State Department montre quelque circonspection et n'épouse pas les thèses les plus extensives - soient finalement en faveur du concept de marge continental.

Les Etats-Unis se situent ainsi dans le camp des Etats qui, en étendant la notion spatiale de plateau continental, réduisent la part laissée à "l'héritage commun de l'Humanité".

Alors que sur les problèmes du droit de la mer proprement dit (mer territoriale, zone économique, détroits, archipels, haute mer) on a assisté, à la Conférence à un éclatement des groupes régionaux et socio-économiques, et à des regroupements inspirés par les situations géographiques de chacun, on ne retrouve pas la même redistribution des participants dans la 1ère Commission, chargée du problème des grands fonds marins, au-delà de la juridiction nationale.

Les négociations à ce sujet sont l'occasion de retrouvailles des pays du Tiers-Monde qui font preuve d'une unité certaine face aux pays développés. A première vue, les principes

---

(1) Cf. LAWRENCE JUDA, Ocean Space Rights : Developing U.S. Policy, New-York, 1975.

déjà proclamés par les Nations Unies en 1970 sont d'une inspiration nettement harmoniste puisqu'ils proclament : la non-appropriation de ces fonds, l'affectation de ceux-ci à des usages exclusivement pacifiques et la création d'une organisation internationale qui veillera à ce que leur gestion rationnelle et programmée satisfasse les besoins de l'humanité dont ils sont déclarés le patrimoine commun. Les Etats-Unis avaient adhéré à la notion de "common heritage". Elle exprime, pour être mise en oeuvre, une maîtrise progressive de l'homme sur la nature et sur ses richesses qui répond bien au vieux rêve américain. La découverte du fond des mers est celle d'un nouveau continent, une nouvelle frontière ouverte à l'initiative et à l'entreprise.

La notion d'héritage commun de l'humanité revêt sans nul doute la valeur d'un domaine public international, l'humanité, concept intertemporel, rendant les générations présentes comptables de la conservation du patrimoine à l'égard des générations futures. Cependant, la mise en oeuvre de ces principes suscite l'affrontement des stratégies des grands blocs qui opposent ceux qui ont pour eux l'avantage du nombre, dont les économies sont sous-développées et ceux qui détiennent la richesse et la technologie. Dès lors leur affrontement a pour objet la détention du pouvoir dans l'Autorité internationale en cours d'institution, laquelle aura pour objet la gestion des ressources des fonds marins au-delà de la juridiction nationale. La mise en place d'une Autorité internationale réaliserait le passage de l'Etat de nature à l'organisation, à condition toutefois, que la minorité des pays industriels ne soit pas placée sous un pouvoir arbitraire exercé par la majorité des pays du Tiers-Monde. Cette préoccupation est celle des Etats-Unis encore qu'au début de la conférence ils aient montré un optimisme qui ne devait pas persister au fil des débats. C'est ainsi que la délégation américaine, très favorable à un Tribunal pré-institué et doté de pouvoirs comparables à la Cour de Justice des Communautés Européennes, devait en 1977 considérer que cette juridiction elle-même aurait du mal à se montrer toujours parfaitement objective, sa composition devant inévitablement refléter un rapport de force inégalitaire à leurs dépens, tout comme la structure du Conseil, organe de décision de l'Autorité internationale des fonds marins.

Il est évident que si les pays en voie de développement ont la majorité automatique dans la prise de décision, il faudrait, aux yeux des Etats-Unis, comme des pays industriels que, du moins leur pouvoir ne soit pas discrétionnaire.

Le problème le plus sérieux à cet égard porte sur le régime d'exploitation de cette zone internationale. Celle-ci concerne essentiellement les nodules plurimétalliques, que, pour l'heure, les Etats-Unis sont seuls en mesure d'exploiter à une grande échelle. Il s'agit de savoir si, comme le demandent les pays industriels, les Etats ou les sociétés qu'ils patronnent auront une garantie d'accès aux sites, ou si, au contraire, comme le souhaitent les pays en voie de développement, l'Autorité internationale qu'ils espèrent contrôler se verra reconnaître le principe de la conduite exclusive des activités dans la zone, sauf, pour elle, à décider discrétionnairement des conditions dans lesquelles elle pourra associer des Etats ou des entreprises privées dans les opérations qu'elle décidera d'entreprendre.
Une telle prétention est inadmissible pour les Etats-Unis. Pour eux, la raison d'être d'une organisation internationale, est précisément de règlementer l'exercice de la liberté d'entreprise sans, pour autant, la détruire. Comme le déclarait M. Paul N. Mc Closkey Jr, membre de la délégation américaine à la Conférence : "Une règlementation du droit de la mer devrait, sans

discrimination, garantir l'accès aux ressources des grands fonds marins à tous les pays et à leurs entreprises nationales, publiques et privées, dans des conditions spécifiques et raisonnables. Chaque adhérent proposerait deux emplacements à exploiter, de taille et de qualité comparables, à l'Autorité internationale. Celle-ci en choisirait un pour ses propres forces opérationnelles ou en rendrait l'exploitation possible pour les pays en voie de développement. L'autre emplacement serait exploité par le contractant lui-même". Ainsi se trouve exposé le système de gestion dit "parallèle" auquel les Etats-Unis tiennent particulièrement. Reconnaissant à l'Autorité, pour elle ou pour des pays en voie de développement une aire semblable à celle accordée au candidat étatique ou privé, il leur paraît le seul compromis concevable entre la prétention des 77 à attribuer la gestion exclusivement à l'Entreprise internationale, et celle des pays industriels qui considèrent que, fournisseurs des investissements et de la technologie, ils devraient être les gestionnaires normaux des fonds marins,sauf à subir un contrôle de la part de l'Autorité : c'est sur ce problème que les deux parties se heurtent, pour l'heure, avec le plus de détermination et la dernière session, qui s'est terminée en juillet 1977, n'est point parvenue à le résoudre, les Etats industriels considérant comme inadmissibles les dispositions de la dernière version du texte de négociation, publié à l'issue de la session, jugé par eux trop favorable aux thèses des 77.

La délégation américaine a, à cet égard, manifesté un vif mécontentement. Son Président l'Ambassadeur E. RICHARDSON l'a exprimé dans une conférence de presse au cours de laquelle il manifestait sa surprise de ne pas retrouver les solutions de compromis élaborées dans le groupe de négociation présidé par M. EVENSEN (Norvège). Ainsi se trouvait, du même coup, indirectement mis en cause le Président de la 1ère Commission, M. P.B. ENGO (Cameroun), rédacteur officiel des articles du texte "composite" concernant les fonds marins internationaux. Les Etats-Unis reprochent à ces dispositions non seulement de ne pas offrir aux pays industrialisés les garanties d'accès à l'exploitation des ressources, alors qu'ils devront apporter à l'Autorité internationale une forte contribution financière et le transfert des techniques, mais encore de conférer à cette Autorité des pouvoirs exagérément étendus. Elle aurait notamment celui d'imposer, comme condition d'accès aux sites d'exploitation, la constitution d'entreprises conjointes avec elle-même ; les contractants pourraient se voir imposer des charges financières dépourvues de limites précises, alors que, la production, dans la zone internationale, pourrait être limitée au-delà de ce qui paraît admissible aux Etats-Unis.

A tous ces griefs de fond, l'Ambassadeur RICHARDSON ajoutait des critiques sur la manière dont se développent les travaux de la Conférence avant de trouver leur consécration formelle dans un Texte de négociation, rédigé par les présidents des Commissions et il remettait en question cette méthode de travail : "En fait, la façon dont on l'a élaboré, en faisant litière de plusieurs semaines de débats sérieux et de négociations attentives, pose un problème de procédure également grave : la Conférence sur le droit de la mer peut-elle traiter le problème de l'exploitation des fonds marins avec le sérieux que le sujet requiert ? ".

Le 17 octobre 1977, on apprenait que l'Ambassadeur RICHARDSON avait indiqué que si les pays du Groupe des 77 ne se montraient pas à l'avenir plus soucieux de trouver un compromis, les Etats-Unis pourraient reconsidérer la question de leur participation à la Conférence.

Ils avaient déjà à diverses reprises laissé entendre que si celle-ci devait s'éterniser, ils pourraient recourir à des mesures unilatérales pour aller explorer et exploiter les grands fonds marins. Les Américains n'avaient cependant manifesté aussi clairement la possibilité de quitter le grand colloque sur la mer. La Maison-Blanche et le Congrès ont, depuis plusieurs années, étudié des projets de loi qui permettaient aux compagnies américaines d'exploiter sous la seule législation des Etats-Unis. "Je crains, a déclaré M. Mc CLOSKEY, que l'accumulation des polémiques déclenchées par certains pays en voie de développement ne provoque un tel retard dans la conclusion d'un accord que les citoyens des Etats-Unis soient amenés à dire, par la voix de leurs représentants au Congrès : cinq ans de négociations, cela suffit !".

Le recours à des mesures unilatérales est déjà fréquent dans les domaines relevant du droit de la mer proprement dit : nombre d'Etats se sont octroyé des zones de pêche, des zones économiques de 200 milles, même des mers territoriales pouvant atteindre cette étendue. Si elles intervenaient, spécialement de la part des Etats-Unis, pays le plus prêt techniquement à l'exploitation des nodules, elles marqueraient inévitablement l'échec de la Conférence car, en ce domaine, celle-ci tendait à mettre en place un système international institutionnalisé et opérationnel, alors que dans les matières du droit de la mer proprement dit, la convention règlementerait, les compétences des Etats sans placer au-dessus d'eux une organisation internationale qui est la condition même de la constitution d'un régime international des fonds marins.

Les Etats-Unis se trouvant en cette fin 1977 à la croisée des chemins prendront-ils la voie qui reconduit à l'état de nature ou celle qui mène à la société organisée, en dépit des disparités de toutes sortes qui existent entre les Etats et qui contrarient l'avènement d'une véritable communauté internationale ?

Peut-être ce livre aidera-t-il à mieux comprendre le comportement des Etats-Unis et les décisions qu'ils prendront face aux mers et aux océans.

LES ETATS-UNIS ET LE FOND DES MERS ET DES OCEANS AU-DELA DE LA JURIDICTION NATIONALE

GENEVIÈVE BROCARD

Docteur en Droit
Maître de Conférence
à la Faculté de Droit de Fès

PLAN

PREMIÈRE PARTIE : L'EFFACEMENT DE L'ÉTAT DEVANT L'HUMANITÉ.

SECTION 1 : LES INTERETS AMERICAINS EN MATIERE DE RESSOURCES MINERALES.

SECTION 2 : LA DELIMITATION DE LA ZONE DES FONDS MARINS AU-DELA DES LIMITES DE LA JURIDICTION NATIONALE.

PARAGRAPHE 1 : DES LIMITES PRECISES POUR LA ZONE INTERNATIONALE, GARANTIE DE LA SECURITE DES INVESTISSEMENTS.

PARAGRAPHE 2 : DES LIMITES PRECISES POUR LA ZONE INTERNATIONALE, GARANTIE DU MAINTIEN DE LA LIBERTE DES MERS.

PARAGRAPHE 3 : DES LIMITES PRECISES POUR LA ZONE INTERNATIONALE, GARANTIE DE LA LIBERTE D'EXPLOITATION ?

PARAGRAPHE 4 : LE PROJET DE LOI METCALF

DEUXIÈME PARTIE : MAINTIEN DE L'ÉTAT DANS L'ORGANISATION.

SECTION 1 : LES ETATS-UNIS ET LA STRUCTURE DE L'AUTORITE.

SECTION 2 : LES ETATS-UNIS ET LES ACTIVITES DE L'AUTORITE.

CONCLUSION.

A - LE "TESTAMENT POLITIQUE" DE M. KISSINGER EN MATIERE DE DROIT DE LA MER.

B - PROSPECTIVES.

INTRODUCTION

Les quatre Conventions de Genève de 1958 sur le Droit de la Mer ont laissé de nombreuses questions en suspens. En ce qui concerne la largeur de la mer territoriale tout d'abord, la Convention "sur la mer territoriale et la zone contigüe" n'a pas défini de limite maximale. En ce qui concerne la définition du plateau continental ensuite, la Convention "sur le plateau continental" a introduit l'ambiguité et l'imprécision puisqu'elle permet de substituer le critère de l'exploitabilité à celui de la profondeur.

Planant sur le droit international de la mer, ces incertitudes devinrent vides juridiques que chaque Etat, côtier ou non, désirait combler en tenant compte de ses intérêts.

Dans une Déclaration du 28 septembre 1945, le Président TRUMAN fixait à 200 mètres de profondeur les limites du plateau continental. Mais sa "Proclamation", imitée par de nombreux Gouvernements, déclencha un processus d'extension par l'Etat côtier de ses droits exclusifs sur les ressources du plateau continental au-delà de la limite de la juridiction nationale.

L'incertitude engendrée par le critère de l'exploitabilité, conjuguée avec les progrès de la technologie et une meilleure connaissance des richesses que renferment les fonds marins amena le Président JOHNSON à faire, en 1966, la Déclaration suivante :
"En aucun cas... nous ne devons permettre que la perspective d'une abondance de ressources et de minéraux ne donne lieu à une nouvelle forme de concurrence coloniale entre pays maritimes. Nous devons veiller à éviter une ruée sur les terres situées sous la haute mer. Nous devons faire en sorte que le fond des mers et des océans soit et demeure le patrimoine commun de l'humanité" (1).

L'inquiétude exprimée par le Président JOHNSON révélait une préoccupation que la communauté internationale se donna de résoudre lorsque, le 8 août 1967, l'Ambassadeur Arvid PARDO saisit l'Assemblée Générale des Nations Unies de l'examen de la question de l'affectation à des fins exclusivement pacifiques du lit des mers et des océans ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale, et de l'exploitation de leurs ressources dans l'intérêt de l'humanité tout entière.

---

(1) Cité par l'Ambassadeur H.S. AMERASINGHE, à "l'O.N.U. et la Mer", nouvelles de l'UNITAR, Vol. 6 n° 1 1974, p. 5.

La Résolution de principe, adoptée par la XXVe Assemblée Générale des Nations Unies (1970), devint le point de départ, non seulement de la refonte du droit international de la mer (2), mais également de l'officialisation de la position américaine, réaction à l'initiative maltaise.

Cette Déclaration de principe, portant sur "la zone située au-delà des limites de la juridiction nationale", se rapporte donc à une région dont les limites sont floues et indéterminées.

Le problème d'une délimitation précise de la zone internationale sera, de beaucoup, le plus difficile à résoudre. En effet, ainsi que le soulignait M. STEVENSON au Comité des Fonds Marins, il importera, dans la recherche d'une solution, "... de concilier les avantages que de nombreux pays peuvent retirer du régime international et ceux que les Etats riverains attendraient d'une juridiction exclusive. Les premiers souhaitent que le régime s'applique à une zone aussi étendue que possible ; les seconds préfèrent qu'il s'applique à une zone restreinte" (3).

La détermination de la zone internationale est par conséquent inséparable de la définition des limites données à la mer territoriale, à la zone économique, mais aussi et surtout au plateau continental.

De la solution apportée à cette question dépendront, non seulement le régime applicable aux activités d'exploration et d'exploitation, mais aussi l'avenir de la liberté de la navigation et de la recherche scientifique.

Nous abordons ici le problème des activités menées dans la zone, qui se ramène à celui de savoir quelles seront les activités ressortissant de la compétence de l'Autorité Internationale mise en place pour gérer les ressources du patrimoine commun de l'Humanité.

La Délégation des Etats-Unis a tenu à rappeler à Caracas qu' "aux termes du mandat de la Première Commission, il n'est pas prévu que celle-ci élabore des articles de traité sur le contrôle par le régime et l'Autorité des activités menées dans les eaux surjacentes de la zone internationale du fond des mers ; (car) cette question relève, à juste titre, du mandat de la Deuxième Commission" (4).

---

(2) Résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée Générale, United Nations Doc. A/6228, 1970. Il faut noter ici qu'en 1969, la XXIVe session de l'Assemblée Générale adopta quatre résolutions présentées par les pays en voie de développement dans le but d'empêcher une exploitation des ressources du fond de la mer par les Etats industrialisés. La quatrième de ces résolutions, la résolution 2574 D(XXIV) fut la plus critiquée par les pays développés. Elle "declare a moratorium on all exploitation of the seabed resources pending the establishment of an international deep seabed regime". Malgré l'opposition des Etats-Unis et des pays industrialisés, cette Résolution fut adoptée par 62 voix contre 28 et 28 abstentions, mais elle ne fut pas appliquée comme l'affirme M. de SOTO (Pérou) "... l'exploitation des nodules de manganèse qui a pratiquement commencé, malgré le moratoire décidé par la résolution 2574 D (XXIV)" Cf. Conférence de Caracas, Doc. off. Vol. 2, p. 69.

(3) L'intervention de M. STEVENSON (U.S.A.), Comité des Fonds Marins A/AC.138/S.C. I/SR/4, p. 27, 1971.

Les Etats-Unis s'opposent ici à de nombreux pays en voie de développement, pour qui "la formule d'association entre le régime des eaux internationales et celui des fonds marins est la seule solution viable pour instaurer un mécanisme qui réglemente les diverses manières d'utiliser et d'exploiter l'espace océanique" (5).

Ces considérations générales mettent clairement en évidence que l'intérêt de l'Humanité n'est que la résultante des intérêts de tous les Etats, pris équitablement en considération. L'approche de l'Humanité est donc médiatisée par les Etats. C'est pourquoi, les Etats devront tenir compte des intérêts et des besoins de chacun (6). On peut en fait ramener les intérêts et les besoins de chacun aux usages que l'on peut faire des océans. Classés en deux catégories, ils se rapportent ou non à l'exploitation des ressources et concernent, d'une part la délimitation de la zone, d'autre part la gestion des ressources de la zone.

Dans le cadre de l'étude qui nous intéresse, c'est-à-dire l'étude de la position des Etats-Unis en la matière, nous retrouverons ces deux catégories d'intérêts.

En effet, la préoccupation des Etats-Unis est, d'une part, d'assigner des limites précises à la zone internationale ; en d'autres termes, les Etats-Unis optent, au niveau de la délimitation, pour l'effacement de l'Etat devant l'Humanité. La préoccupation des Etats-Unis, pays industrialisé qui possède les techniques de pointe en matière d'exploitation marine est, d'autre part, de conserver, au niveau de la gestion des ressources, la maîtrise des décisions, donc le maintien de l'Etat dans l'Autorité.

Nous devons déjà souligner ici que la Hard Mineral Industry, inquiète de la lenteur des travaux de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, a soumis au Congrès, par la voix du Sénateur METCALF, un projet de loi visant à protéger et développer les ressources du fond des mers, en attendant la mise en place du régime international (7).

---

(4) L'intervention de M. RATINER (U.S.A.), documents officiels Vol. 2, Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, Caracas 20 juin - 29 août 1974 (ci-dessous appelée Conférence de Caracas), p. 26.

(5) L'intervention de M. SEPULVEDA (Mexique) Conférence de Caracas Vol. II p. 34, voir aussi M. KHARAS (Pakistan) idem p. 38 ; M. RAMIREZ (Equateur) idem p. 39 ; MM FONSECA TRUQUE (Colombie), MARQUEZ (Vénézuela) et SEPULVEDA (Mexique) idem p. 40, etc... En revanche, selon M. SOO GIL PARTS (Corée) "Le régime doit s'appliquer uniquement à l'intérieur des limites de la zone et ne doit pas affecter le statut juridique de la haute mer, ni celui de l'espace aérien correspondant", idem p. 37.

(6) Selon M. STEVENSON (U.S.A.) "... Le traité qui est en cours de préparation et qui réglementera non seulement la conduite des Etats et des individus sur les océans, mais aussi l'exploitation des ressources d'une zone qui représente les 2/3 du globe, ne sera efficace que dans la mesure où il ralliera l'accord de tous les Etats". Cf. Doc. ONU A/AC.138/SR.83, p. 80 du 29 novembre 1972.

(7) Cf. S. Res. 2801, 92 d cong, 1st session (1971), introduite le 2 novembre 1971 par le sénateur METCALF avec l'appui des sénateurs JACKSON, ALLOT, BELLENON et STEVENS.

PREMIERE PARTIE

L'EFFACEMENT DE L'ETAT DEVANT L'HUMANITE

Comme l'a souligné M. STEVENSON, "ce serait une erreur de penser que des ressources intéressantes au-dessous de cette profondeur (200 mètres) ne se trouvent qu'au large des côtes des pays en voie de développement" (8).

De plus, les experts sont arrivés à la conclusion que les gisements de pétrole et de gaz naturel, sont le plus souvent situés dans les marges continentales...". Donc, "si l'on accepte que la juridiction nationale soit étendue, la plupart de ces gisements sera écartée du régime international dans les années qui viennent" (9).

Il faut ajouter aussi, comme le précisait M. KELVEY en 1972, que "les progrès enregistrés... dans les techniques d'exploitation permettent de penser qu'il sera possible d'ici quelques années d'extraire du pétrole et des nodules de manganèse de gisements situés au-delà de l'isobathe de 200 mètres" (10) - possibilité devenue aujourd'hui réalité.

Certes, pour favoriser la conclusion d'un accord, les Etats-Unis sont prêts à"accepter le principe d'une juridiction étendue des Etats côtiers sur les eaux adjacentes et les fonds marins situés au-delà de la mer territoriale dans le cadre d'une réglementation globale des mers..." mais, "pour ce qui est des ressources fournies par les océans, ... les Etats-Unis n'envisagent en aucune manière de sacrifier leurs intérêts fondamentaux ou d'abandonner leur politique en matière de ressources ou de navigation" (11).

---

(8) Intervention de M. STEVENSON (U.S.A.) Comité des Fonds Marins Doc. ONU A/AC.138/SC.I/SR.4, p. 27, 1971. En effet, "according to the recent United study, the U.S. continental shelf is estimated to have approximately 400 billion barrels of potentially recoverable oil, or as much as ten times the proven reserves of the U.S. and 4 times those of Saudi Arabia. Under many proposals before the conference, some of those U.S. reserves could go to other Nations. Either through direct exploitation or through international sharing mecanisms". Of Deborah Shapley "Law of the sea : energy, economy spur secret review of U.S. stande in "the science" Vol. 183, 25 janvier 1974.

(9) M. STEVENSON (U.S.A.) Comité des Fonds Marins, Doc. ONU A/AC.138/SC.I/SR.4, p. 31.

(10) Cf. Comité des Fonds Marins, Doc. ONU A/AC.138/SC.I/SR.4, p. 28.

(11) Cf. Intervention de M. STEVENSON (U.S.A.) Comité des Fonds Marins Doc. ONU A/AC.138/SR.83, p. 16, 17,, 15 août 1972.

SECTION 1 - LES INTÉRÊTS AMÉRICAINS EN MATIÈRE DE RESSOURCES MINÉRALES.

Comme les autres pays industrialisés, les Etats-Unis dépendent des pays du tiers monde pour leur approvisionnement en matières premières.

Ainsi, par exemple, les Etats-Unis importeront-ils d'ici 1980 pour 20 billions de dollars de pétrole par an. Le problème qui se pose pour eux - et pour tous les pays industrialisés importateurs de pétrole - est celui de leurs rapports avec les pays producteurs et exportateurs de pétrole. Organisés au sein de l'OPEP, (Organisation des Pays Producteurs et Exportateurs de Pétrole, en anglais OPEC), ces derniers fixent les prix de cette matière première et en maîtrisent le marché.

Cette question se pose pour les autres matières premières, minérales en particulier, mais en termes un peu différents du fait qu'un petit nombre d'Etats seulement possède tel ou tel minéral sur son territoire. C'est ainsi que quatre Etats contrôlent plus de 80% des exportations de cuivre ; que deux Etats exportent 70% de l'étain et qu'au total quatre Etats exportent 95% de la production d'étain ; ou encore que quatre Etats possèdent la moitié des réserves de bauxite (12).

De ce fait, les Etats du tiers monde pèsent d'un poids immense sur le marché international des matières premières. Possédant les ressources naturelles, ils pourront en fixer les prix et même favoriser tel ou tel pays au détriment de tel autre. L'exemple de la récente crise du pétrole en est une bonne illustration.

Les Etats exportateurs de matières premières minérales, imitant les pays producteurs et exportateurs de pétrole, tentent de s'unir et d'adopter une position commune, c'est-à-dire une position de force (13).

Depuis 1967, l'Intergovernmental Council of Copper Exporting Countries (CIPEC) rassemble les quatre pays producteurs, à savoir le Chili, le Pérou, la Zambie et le Zaïre. De même en est-il pour les pays producteurs d'étain (Malaisie, Bolivie, Indonésie, Nigéria, Zaïre et Australie) qui ont créé un International Tin Council (14).

---

(12) Dans une lettre de réponse au sénateur METCALF, M. KILMARX s'exprimait en ces termes : "Since the United States is becoming increasingly dependant on foreign sources for any non-fuel minerals, there should be growing concern in the country about the prospect that foreign source countries will in time band together to raise prices and to possibly restrain supply. For example, should Canada, Australia and Papua, New Guinea join CIPEC, the association of copper producers, short term success may be expected in efforts to keep copper prices up when they falter. Pressures for the formation of organisations of commodity producers is stimulated not just by the example of OPEC but also the high price of oil". Cf. Hearings, op. cit, p. 926.

(13) Cf. C. FRED Bergsten, "The threat from the third world, foreign Policy N° II summer 1973 in Mineral resources of the deep seabeds, Hearings before the Submittee on Minerals, Materials and Fuels of the Committee on Interior and Insular Affairs. United States Senate. 93d congress. Second session on amendment N° 946 to S. 1134. March 5, 6 and 11, 1974 part 2 pp. 815, 818.

(14) Cf. idem

Il est intéressant de remarquer ici que l'Union des pays producteurs de cuivre reste étrangère aux difficultés politiques puisque ses membres ont réaffirmé, en 1973, leur volonté de "continue aid and assistance to each other in face of all emergencies", et ceci malgré la rupture des relations diplomatiques entre la Zambie et le Chili, riposte au coup d'Etat chilien (15). L'entière solidarité économique de ces Etats met donc les Etats-Unis en position de faiblesse par rapport au tiers-monde.

Certes l'économie des autres pays en voie de développement producteurs de matières premières n'est pas suffisamment forte pour leur permettre d'interrompre leurs exportations de métal et, ainsi, de se priver d'une source de revenus. Certes aussi, les héritages économique, politique, social, culturel ou historique de ces Etats, fort dissemblables, peuvent amoindrir leurs chances de parvenir à un accord sur une politique commune. Cependant, le problème reste posé, soulignant l'urgence pour les Etats-Unis de réduire leur dépendance vis-à-vis du tiers-monde. Cette dépendance n'existe pas seulement au niveau de l'importation des matières premières, mais aussi au niveau des contrats passés par les compagnies américaines avec certains Etats côtiers pour explorer et exploiter les zones marines.

La politique américaine d'investissements à l'étranger est notoire. Le montant des investissements américains dans le tiers-monde atteignait 23 billions de dollars à la fin 1971 (16). Les bénéfices qui en proviennent pèsent lourd dans la balance des paiements des Etats-Unis. C'est pourquoi toute action d'un Etat du tiers-monde qui entraînerait leur suppression, aurait des conséquences très graves pour la politique économique américaine future.

La dépendance américaine vis-à-vis du tiers-monde, en matière de ressources naturelles et d'investissements - concrétisée dans ce dernier domaine par l'éventualité de nationalisations, expropriations avec ou sans indemnisation, ou autres mesures descriminatoires -, cette dépendance fait que les Etats-Unis ressentent de manière urgente le besoin d'une définition du régime de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins.

Ce besoin est d'autant plus urgent qu'il s'agit de définir le statut d'une zone qui recèle de très nombreuses richesses : les nodules contenant du manganèse, du nickel et du cobalt, notamment.

Il ne faut cependant pas oublier que les Etats-Unis, soucieux d'assurer leur sécurité économique, n'abandonneront jamais leur politique en matière de navigation commerciale et militaire : le futur traité sur le droit de la mer devrait donc délimiter très précisément la zone internationale dans le double but d'instaurer la sécurité des investissements et de sauvegarder la liberté des mers.

---

(15) Cf. Sidney FISH, "Third worlds goods price rise feared, in Hearings op. cit. p. 804.

(16) Cf. C. FRED Bergsten, art. cit. p. 816.

SECTION 2 - LA DÉLIMITATION DE LA ZONE DES FONDS MARINS AU-DELÀ DES LIMITES DE LA JURIDICTION NATIONALE.

Les dix années à venir seront certainement dominées par la pénurie, un renforcement de la compétition politique, une inflation et une menace de récession sans précédent, des crises monétaires, une modification de la balance des puissances et une fragilité, voire une désintégration des alliances.

Ce noir tableau, dû à la disparition des structures qui, après la Deuxième Guerre Mondiale, avaient engendré et renforcé le développement économique, met clairement en évidence la très grande nécessité pour la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer d'aboutir à une définition précise de la zone des fonds marins au-delà de la juridiction nationale.

PARAGRAPHE 1. DES LIMITES PRECISES POUR LA ZONE INTERNATIONALE, GARANTIE DE LA SECURITE DES INVESTISSEMENTS.

Les Etats-Unis à cette Conférence tenteront de mettre un terme aux nombreuses incertitudes qui subsistent dans ce domaine.

En ce qui concerne la question des limites de la juridiction économique de l'Etat côtier, il semble qu'un consensus ait été atteint, auquel souscrivent les Etats-Unis. Lors de la 38ème séance plénière de la Conférence de Caracas, M. STEVENSON faisait en effet savoir que le Gouvernement des Etats-Unis "serait prêt, comme semble-t-il la majorité des délégations, à accepter un accord général sur une limite de 12 milles pour la mer territoriale et une limite de 200 milles pour la zone économique, mais à condition que cela fasse partie d'une vaste solution d'ensemble qui soit acceptable..." (17).

En revanche, la question de la délimitation de la zone du fond des mers et des océans", qui se situe "à un double niveau, à savoir la largeur de la zone et sa profondeur", n'a pas été résolue, ainsi que le montre le Rapport du Président des réunions officieuses, M. PINTO (Sri Lanka), présenté lors de la 11ème séance plénière à Caracas (18). Il est à noter aussi que lors de la session de Genève (mars-mai 1975) de la Troisième Conférence sur le droit de la mer, la question des limites du plateau continental était à l'ordre du jour du groupe de négociations officieuses, présidé par l'Ambassadeur de Norvège, S.E. EVENSEN, ce qui montre toujours une absence de solution définitive.

---

(17) Cf. Documents officiels, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. I 38ème session, 11 juillet 1974, p. 181.

(18) Cf. Documents officiels, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. 2, A/CONF.62/C.I/SR/II du 6 août 1974, p. 59.

La Déclaration faite par le Président NIXON le 23 mai 1970 sur la politique américaine relative aux océans (19), a servi de support au projet de Convention sur la zone des fonds marins soumis par la délégation américaine au Comité des Fonds Marins en août 1970 (20).

Le Gouvernement des Etats-Unis répondait ici à la question de savoir si, compte tenu des dispositions de la Convention de Genève sur le plateau continental, le régime international s'appliquerait à toute l'étendue du fond des mers au-delà d'une distance de 12 milles et d'une profondeur de 200 mètres, ou bien à une zone plus restreinte (21).

L'article 1 par. 2 du projet américain adopte la limite de l'isobathe de 200 mètres. En effet, selon la délégation américaine, si la communauté internationale accepte que la juridiction nationale soit étendue, la plupart des gisements pétroliers seront écartés du régime international. "Par conséquent", plus les limites de la juridiction nationale seront repoussées au-delà de l'isobathe de 200 mètres, et plus les recettes internationales provenant de la production pétrolière diminueront" (22).

De même, "si la limite de 200 milles marins est adoptée, la plupart des marges continentales seront soustraites du régime international" ; ce qui aurait de grandes conséquences sur le plan économique, c'est-à-dire sur le plan de la rentabilité de l'exploitation soumise au régime international.

La portée de cette position est cependant limitée par l'article 26 du même projet qui prévoit une zone sous mandat international définie comme "la partie de la zone internationale du fond des mers englobant la marge continentale ou insulaire comprise entre la ligne de démarcation définie à l'article 1er et une ligne située soit au-delà de la base du talus d'une île située au-delà de la pente continentale, à l'endroit où la déclivité de la surface du lit de la mer n'atteint plus qu'un gradient de...". Dans cette zone, les Etats riverains agiraient en tant que mandataires de la communauté internationale. Ainsi les intérêts de l'Etat riverain d'une part et ceux de la communauté internationale d'autre part seraient-ils respectés. Les Etats riverains se verraient en effet attribuer "des droits substantiels mais soigneusement définis dans le cadre du régime", tandis que la communauté internationale contrôlerait l'exploitation des ressources sur une zone aussi étendue que possible.

---

(19) Le texte se trouve notamment en annexe de l'article de M. Gary Knight, United States Oceans policy : Perspective 1974, Notre-Dame Lawyer Vol. 49 n° : 2 décembre 1973, p. 275.

(20) Distribué au Comité des Fonds Marins sous la cote A/AC.138/25 (1970), texte dans l'International Legal Material 1970 p. 1046 et suiv.

(21) Cf. Comité des Fonds Marins Doc. ONU 1971.

(22) Comité des Fonds Marins, Doc. ONU A/AC.138/SC.I/SR.4 p. 31, 1971

Le désir de concilier intérêts nationaux et intérêts internationaux, maintes fois répété par la délégation américaine, serait alors satisfaisant. Cette volonté de conciliation est encore soulignée dans le projet d'articles présenté par les Etats-Unis. Il adopte une définition large du plateau continental (article 22 al. 1), mais apporte (article 27), des restrictions à la liberté d'exploitation des ressources non renouvelables du plateau continental, sous forme de "devoirs en ce qui concerne les ressources non renouvelables" (23).

La politique américaine en matière de droit de la mer semble fondée sur deux éléments essentiels :

. tout d'abord, la limitation de l'étendue marine sur laquelle les Etats peuvent exercer leur souveraineté (du point de vue tant de la navigation que de l'exploitation) ;

. ensuite, l'internationalisation de l'exploitation des ressources des océans au-delà de la zone soumise au contrôle de l'Etat côtier.

Le premier élément est sans nul doute une constante de la politique des Etats-Unis, fortement attachés au principe de la liberté et du "laissez-faire" dont le corrolaire est le pouvoir de naviguer, sur et sous la mer, sans avoir besoin du consentement de l'Etat riverain.

Il semble que le second élément soit, en partie relié au premier. En effet, si l'exploitation des ressources ne tombe pas sous le contrôle de l'Etat côtier et si les compagnies n'ont pas d'autorisation à recevoir pour exploiter les ressources, n'étant pas non plus soumises au contrôle d'une autorité gouvernementale, la création d'une Autorité internationale reste la seule possibilité.

Ce second élément pourrait apparaître comme un moyen d'inciter les Etats côtiers à renoncer à leurs revendications.

---

(23) Cf. Projet Américain soumis le 8 août 1974 à la Conférence de Caracas, A/CONF.62/C.2/L.47.

Art. 22, al. 2 : "Le plateau continental est le fond et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes à la mer territoriale et situées au-delà de la mer territoriale jusqu'à la limite de la zone économique ou au-delà de cette limite, tout ce qui correspond au prolongement naturel submergé du domaine terrestre de l'Etat côtier jusqu'à la limite extérieure de sa marge continentale, définie et délimitée de façon précise..".

Art. 27 : Dans l'exercice de ses droits concernant les ressources non renouvelables du plateau continental, l'Etat côtier :

a) se conforme aux arrangements juridiques qu'il a conclus avec d'autres Etats contractants, leurs agents et leurs ressortissants, au sujet de l'exploration et de l'exploitation des dites ressources et il ne se saisit des biens de ces Etats, agents ou ressortissants, si ce n'est dans l'intérêt général et sur une base non discriminatoire et en prenant alors des dispositions adéquates en vue du prompt versement d'une juste indemnité sous une forme effectivement réalisable.

b) Verse, à l'occasion de l'exploitation de ces ressources non renouvelables au-delà de la mer territoriale, ou de l'isobathe de 200 mètres si celui-ci est plus éloigné des côtes, des sommes qui seront utilisées de la manière précisée à l'Art... dans l'intérêt des pays en voie de développement".

Pour les Etats-Unis, l'internationalisation serait donc un moyen de prévenir l'anarchie engendrée par une extension de juridiction de la part des Etats côtiers.

Cette proposition de limiter l'étendue de la souveraineté des Etats va aujourd'hui à l'encontre de la tendance générale favorable à une mer territoriale de 12 milles et une zone économique de 200 milles.

Le problème qui se pose en effet est celui de la juridiction sur les ressources de la marge continentale quand celle-ci s'étend au-delà de 200 milles. Pour leur part "les Etats-Unis, ont proposé un critère qui accorde aux pays côtiers la limite qu'ils désirent mais qui prévoit, par le versement d'un pourcentage uniforme de la valeur de la production, l'octroi aux autres Etats d'une part des bénéfices de l'exploitation des ressources non renouvelables d'une partie de la zone" (24).

Les Etats-Unis ont également consacré l'existence de la zone économique dans le document présenté à Caracas le 8 août 1974, dont l'article 2 énonce : "la limite extérieure de la zone économique ne dépasse pas 200 milles marins à partir des lignes de base applicables utilisées pour mesurer la mer territoriale" (25).

L'internationalisation de l'exploitation des ressources se situe donc à deux niveaux : celui d'une internationalisation partielle par le biais de la zone sous mandat international ; celui d'une internationalisation totale par le biais de la zone internationale proprement dite.

Il est certain que les pays en voie de développement dont le plateau continental et la marge continentale recèlent de très grandes richesses ne montreront qu'un très faible intérêt à l'égard d'un traité stipulant le versement, par l'Etat riverain, aux agences internationales de développement d'une partie des revenus provenant de l'exploitation des ressources situées, soit entre 200 mètres et la marge continentale, soit dans la marge continentale au-delà de 200 milles.

---

(24) Cf. Troisième Conférence sur le droit de la mer, Doc. Officiels Vol. I p. 181 comme l'avait déclaré M. STEVENSON au Comité des Fonds Marins". L'un des éléments les plus difficiles de ce problème est la répartition inégale des plateaux continentaux et des marges continentales dans le monde. On sait qu'il existe d'importantes ressources pétrolières au-delà de 200 mètres, mais presque toutes les réserves sont situées dans les marges continentales et d'après l'expérience acquise, on peut prévoir que le pétrole et le gaz naturel situés dans les marges auront un potentiel économique beaucoup plus grand que les minéraux solides situés au-delà des marges sur les fonds océaniques. Aucune frontière possible ne pourra, par elle-même, compenser la répartition inégale des marges continentales ; c'est l'une des raisons pour lesquelles la délégation des Etats-Unis a proposé la notion de "zone sous mandat". La juridiction nationale absolue étant limitée à des zones situées en-deça de l'isobathe de 200 mètres, les ressources des marges continentales seront essentiellement divisées en deux. Au-delà de l'isobathe de 200 mètres le régime international sera applicable et il y aura partage international des profits,.
Doc. ONU/A/AC.138/SC.I/SR.6, 21 juillet 1971.

(25) Cf. Doc.A/CONF.62/C.2/L.47, Etats-Unis d'Amérique, projet d'articles d'un chapitre concernant la zone économique et le plateau continental.

Partant de ce point de vue, il semble que seul un partage des revenus provenant de l'exploitation des ressources situées au-delà de la marge continentale soit à envisager et que la solution de compromis ainsi proposée ne trouvera qu'un faible écho chez les pays en voie de développement.

Par le biais de cette solution de compromis, à savoir la création d'une zone sous mandat international, le premier élément de la politique américaine sur le droit de la mer paraît dominer, soulignant encore l'attachement des Etats-Unis au principe de la liberté des mers et à son corollaire le libre transit dans les détroits.

PARAGRAPHE 2. DES LIMITES PRECISES POUR LA ZONE INTERNATIONALE, GARANTIE DU MAINTIEN DE LA LIBERTE DES MERS.

L'extension, par les Etats côtiers, de leur juridiction sur les océans semble aller de pair, pour les Etats-Unis, avec la disparition de la liberté de navigation pour les navires de commerce et, surtout, pour les navires militaires.

Le souci de ne pas lier appropriation des ressources du plateau continental (ou de la marge continentale aujourd'hui) et extension de souveraineté de l'Etat riverain venant limiter la liberté de la haute mer apparaît déjà dans la Proclamation Truman de 1945 sur le plateau continental : "Le Gouvernement des Etats-Unis regarde les ressources naturelles du sous sol et du lit de la mer du plateau continental, au-dessous de la haute mer, mais contiguës aux côtes des Etats-Unis, comme appartenant aux Etats-Unis et soumises à leur juridiction et à leur contrôle". Un executive order, joint à la Proclamation ajoute cependant : "le caractère de haute mer des eaux au-dessus du plateau continental et le droit d'y naviguer librement et sans entraves ne sont nullement affectés par la présente mesure" (26).

Le projet d'articles présenté en 1970 par les Etats-Unis consacre une fois encore ce principe. La position adoptée dans ce projet a suscité de nombreuses réactions, sur le plan tant international que national.

- Au plan international, nous pourrons citer notamment les réactions chinoises et albanaises qui ne cessent de dénoncer la politique d'expansion et d'agression des deux superpuissances visant à établir leur domination sur les mers et les océans. Ainsi, pour l'Albanie, les Etats-Unis (et l'Union Soviétique) "n'acceptent pas les changements de la pratique suivie par les Etats côtiers souverains, notamment en ce qui concerne la largeur de la mer territoriale... Les superpuissances acceptent l'idée d'une zone économique, mais en même temps elles souhaitent y appliquer un régime qui en ferait une zone internationale". Donc, pour l'Albanie "un nouveau droit de la mer ne pourra être élaboré qu'à l'issue d'une lutte entre les Etats côtiers souverains, qui veulent à juste titre garantir leurs droits inaliénables, et les grandes puissances maritimes impérialistes, dont deux en particulier cherchent à préserver leurs intérêts militaires, politiques et économiques et leur position privilégiée dans le domaine de la mer" (27).

(26) Cf. "L'Etat riverain", Mémoire de J.F. PULVENIS, D.E.S. 1971 Nice.
(27) Cf. Intervention de M. PLAKA (Albanie) à la troisième conférence sur le droit de la mer, vol. II document officiel p. 125, 2e commission, 5e séance, 16 juillet 1974.

- Au plan national, les oppositions se résument ainsi : "While the petroleum industry is primarily intent upon determining the location of the boundary of national jurisdiction, the hard mineral industry is concerned with the seabed regime to be established beyond that boundary. The marine science and the military are affected by two of these questions in so far as they might restrict their mobility on the oceans. Conflict has therefore arisen over both the national boundary and the international regime issues - between defense and the hard mineral industry in the latter" (28).

Le projet, quant à lui, reflète pour de nombreux auteurs les intérêts du Department of Defense. Le fait que les Etats riverains acceptent de renoncer à toute revendication de juridiction sur les ressources du fond de la mer au-delà de l'isobathe de 200 mètres et qu' ils acceptent d'établir, au-delà de ce point un régime international pour l'exploitation des ressources constitue en effet pour les Etats-Unis un moyen de limiter l'extension de la souveraineté étatique sur la mer. Ce qui du point de vue militaire signifie le libre accès aux zones côtières, le libre transit dans les détroits et la possibilité de placer librement des engins de détection, tels les Antisubmarine Warfare (A.S.W.).

Selon M. Gary KNIGHT, "The Department of Defense is, of course, interested in preserving national security and to this extent is very much interested in securring an international agreement on free passage through under and over international straits as well as access to the seabed of continental margins beyond the 200 meters isobathe. The Department of Defense thus sees the seabed regime as 1) an appropriate tradeoff for acquisition of these other rights ; 2) an assurance against further unilateral extension of exclusive coastal state authority over the seabed (29)."

Dans un autre article ce même auteur ajoute "Examining the 1970-1971 U.S. law of the sea proposals, it is interesting to note that all of the needs of the military establishment have been met to the fullest possible degree. This is perhaps another way of saying that the special interest group known as the Department of Defense has been eminently successful in its attempt to affect the formulation of United States ocean policy..." (30).

Liberté de navigation et liberté de poser des engins militaires sur le fond, telles sont les deux revendications du Department of Defense.

Cette dernière revendication est-elle compatible avec le contenu de la Déclaration de principe adoptée par les Nations Unies ? M. STEVENSON, exposant le 20 août 1969 les vues de son Gouvernement, dit "qu'une activité a un caractère "pacifique" lorsqu'elle est compatible avec la Charte des Nations Unies et les autres obligations qu'impose le droit international. "En conséquence, les termes "utilisation à des fins pacifiques" n'excluent pas toutes les

(28) Cf. Ann HOLLICK, art. cité, p. 475.

(29) Cf. Gary KNIGHT, "the Draft United Nations Convention on the international seabed area : Back ground, description and some preliminary thoughts", The San Diego Law review, vol. I n° 3, 1971, p. 490.

(30) Cf. Gary KNIGHT, "Special domestic interests and US oceans policy" in International Relation and the future ocean space", studies in International Affairs n° 10, Com. Columbia South Carolina, Ed. by Robert G. WISING p. 24.

(31) Cf. Doc. ONU Comité des fonds marins A/AC.138/SR.19.Cf. Aussi Intervention de M. POPPER

activités militaires (31).

Pour les Etats-Unis, il doit être seulement interdit de placer des armes nucléaires et autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ; tel est le contenu du projet de traité présenté le 22 mai 1969 par ce Gouvernement.

La notion d'affectation à des fins exclusivement pacifiques interprétée strictement amènerait une question connexe, très difficile à résoudre, celle de savoir si les matières premières extraites de cette zone et qui, par leur nature revêtent une importance stratégique et militaire, telles que le pétrole et l'uranium par exemple, devraient être affectées exclusivement à des fins pacifiques.

En dernier lieu, il faut noter que le projet opte pour le système du pavillon, garant de la liberté des mers puisque, en ce qui concerne la navigation, seul l'Etat du pavillon serait compétent dans la zone internationale. Il répond donc aux désirs du Department of Defense.

En ce qui concerne l'exploration et l'exploitation en revanche, le projet opte pour l'adoption d'un accord international, ce qui ne correspond aux intérêts, ni des pétroliers, ni de la Hard Mineral Industry.

PARAGRAPHE 3. DES LIMITES PRECISES POUR LA ZONE INTERNATIONALE, GARANTIE DE LA LIBERTE D'EXPLOITATION ?

Aux Etats-Unis, les représentants des industries du pétrole et du gaz, groupés dans le National Petroleum Council, proposent de retenir le critère géologique pour définir l'étendue de la juridiction de l'Etat côtier. En mars 1969, le National Petroleum Council (N.P.C.) proposait que "the United States, in common with other coastal nations, now has exclusive jurisdiction over the natural resources of the submerged continental mass seaward to where the submerged portion of that mass meets the abyssal ocean floor" (32).

Cette position du N.P.C. résulte de deux rapports fournis en 1968 par le United States Geological Survey, démontrant que la zone située au-delà de l'isobathe de 200 mètres renferme d'énormes quantités de pétrole et même de minerais. Pour justifier sa position, le N.P.C. souligna la très grande importance des ressources que renferment les côtes américaines et fit valoir "the view that is vital to the nation's security to guarantee national control of all the energy resources of the continental margin". C'est pourquoi "the United States Government was urged to unilaterally assert sovereign rights over offshore seabed resources to the outeredge of the continental margin". Le critère ainsi proposé par le N.P.C. repose donc sur l'interprétation géologique de la clause d'exploitabilité, fondée sur les progrès de la technologie (33).

(suite 31) (USA), Comité des Fonds Marins, Doc. ONU A/AC.138/SR.5, p. 50 et suiv.

(32) Cf. Alain PIQUEMAL, "Le fond des Mers, patrimoine commun de l'Humanité", 1973, publié par le CNEXO, Rapp. Economique juridique n° 2, p. 49.

(33) Cf. Ann L. HOLLICK "U.S. Oceans Politics", San Diego Law review Vol. X n° 3 1973 p. 471.

Il faut remarquer que l'industrie pétrolière américaine n'adhère pas au projet d'articles, en dépit du fait que les réserves pétrolières se trouveront, en réalité dans la zone de mandat international, et donc non soumises au contrôle direct de l'Etat côtier.

L'industrie pétrolière, soutenant que les firmes américaines gagneraient à traiter avec les Etats côtiers plutôt qu'avec une autorité internationale impersonnelle, est ainsi en contradiction avec la position officielle des Etats-Unis au Comité des Fonds Marins, et avec celle du Department of Defense.

En effet, selon A. HOLLICK, "in an unsuccessfull effort to convince the skeptical petroleum industry of the merits of such a boundary (reposant sur une interprétation stricte de la Convention de Genève sur le plateau continental,) the Defense Department pointed out that 92% of the world's continental margin were off foreign shores. To gain access to these, it was far better for the petroleum industry to deal with an impartial international seabed Authority than to deal bilaterally with impredictable national Government that might ressort to harassment, profit squeezing or outright expropriation". Il ajoutait : "the technological superiority of the american petroleum industry in an international seabed authority would presumably assure favorable treatment for American companies" (34).

L'influence des intérêts militaires devait décroître au profit des intérêts des pétroliers, des pêcheurs et autres intérêts privés.

Le changement d'orientation de la politique américaine se situe le 10 août 1972 lorsque M. STEVENSON, rappelant l'intérêt des Etats-Unis pour les ressources naturelles, faisait savoir que sa délégation reconnaissait la compétence de l'Etat côtier pour l'exploitation des pêcheries côtières et des espèces anadromes. De plus, les Etats-Unis se déclaraient prêts à abandonner le critère de profondeur pour limiter l'étendue de la juridiction nationale.

Pour M. J.E. MIELKE, membre du Congressionnal Research Service, l'apparition des missiles sous-marins Trident d'une portée de 600 milles rendant pratiquement inutile la pénétration des sous-marins dans les mers semi-fermées, pourrait avoir compté pour beaucoup dans le changement d'orientation de la politique américaine.

A Caracas, les Etats-Unis se sont prononcées en faveur d'une éventuelle extension de la juridiction de l'Etat côtier, mais dans le cadre d'un régime international clairement défini.

Or ce régime international n'est pas encore défini. De plus, il n'existe aujourd'hui aucune loi internationale conventionnelle ou coutumière, qui limite la liberté d'exploitation des ressources au fond des mers et des océans au-delà de la juridiction nationale, si ce n'est la Résolution 2574 D (XXIV) adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1969. Le droit international actuel permet donc l'exploration, les activités expérimentales et l'extraction elle-même.

A la fin de la 91ème session du Congrès des Etats-Unis, le Special Subcommittee on Outer Continental Shelf fut dissout mais ses membres considérèrent, dans leur rapport intitulé "The law of the sea crisis", non seulement que les pays en voie de développement étaient favorables à une sorte de monopole pour le développement des ressources des fonds marins et

(34) Cette dernière affirmation nous apparaît quelque peu contestable, les pays du Tiers-monde ayant la majorité numérique. Cf. A. HOLLICK, art. cité p. 475.

défavorables au système de licence et de concessions proposé par les Etats développés ; mais surtout que, dans les négociations, la délégation américaine favorisait les intérêts militaires au détriment des intérêts de l'industrie minière (35). C'est pourquoi le rapport demandait au Senate Committee on Interior and Insular Affairs d'adopter l'Outer Continental Shelf Act de 1953 en vue d'encourager un développement rationnel de l'exploitation des ressources minérales du fond des mers.

Dans cette optique, le sénateur METCALF demanda à l'American Mining Congress de préparer un texte de loi sur le régime à appliquer aux ressources minérales des fonds marins, texte qui répondrait aux intérêts de la Hard Mineral Industry.

PARAGRAPHE 4. LE PROJET DE LOI METCALF.

Le texte présenté par le Sénateur Metcalf (36) au Congrès le 2 novembre 1971, devint le "Deep Seabed Hard Mineral Resources Bill" S. 2801 et fut soumis ensuite à chacune des sessions du Congrès.

La loi autorise le Secrétaire de l'Intérieur à promouvoir un développement rationnel des ressources minérales des fonds marins grâce à l'instauration d'un système de licence, et ce, jusqu'à l'adoption d'un régime international.

La loi porte sur le "deep seabed" défini comme "the seabed, and the subsoil thereof, lying seaward and outside the continental shelf of any nation".

Elle entend par plateau continental "the seabed and subsoil of the submarine areas adjacent to the coast of any nation (including the coasts of islands), but outside the area of the territorial sea, to a depth of two hundred meters or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits the exploitation of the natural resources of the said areas". Elle adopte donc, pour le plateau continental, une définition large et mouvante.

L'adoption du critère de l'exploitabilité, à l'origine de la controverse sur le plateau continental et conservé dans ce projet de loi, fait que la loi Metcalf présente une première imperfection.

M.S. LEVERING (37) en relève deux autres : tout d'abord dans la section 2 a) 5 de la loi, "there is an assertion of international law concerning mining the deep seabed which is not agreed to by many nations" ; ensuite, la section 4 a) 38) qui selon lui "seems prohibit what Howard HUGHES is now doing, and has every right to do, in discovery and development of this technology".

(35) Cf. "Ocean Manganese Nodules" Congressional Research Service, June 1975, p. 63.

(36) Cf. idem p. 62

(37) Cf. Samuel R. LEVERING, Secretary United States Committee for the oceans. Testimony on S. 1134, the deep seabed hard mineral bill, Senate Interior and Insular Affairs Committee, March 6, 1974, in Hearings, op. cit., p. 1084

(38) La section 2 a) 5) se lit : "The Congress finds... that to the extent that such nodules are located outside to the territorial limits and beyond the continental shelf of any nation, the nodules are available for utilisation by any nation with the hability to develop them".

Ignorant le moratoire adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies, la loi Metcalf a provoqué de nombreux commentaires quant aux conséquences de son adoption (39).

Il faut rappeler à cet égard que les Etats-Unis n'ont jamais été favorables à l'établissement d'un moratoire sur l'exploitation des fonds marins. La délégation américaine au Comité des Fonds Marins s'exprima encore très nettement sur ce point en 1972, après le dépôt d'un projet de résolution soumis par le Koweit (A/AC.138/L.11/REV.1) : "... La délégation des Etats-Unis estime en effet qu'un accord sur un moratoire est impossible. Ni la Résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée Générale, ni une nouvelle Résolution instituant un moratoire, ni aucune revendication ou interprétation unilatérale des Etats riverains, ne peuvent priver d'autres Etats des droits que leur reconnaît le droit international" (40).

L'adoption de la loi Metcalf par le Congrès des Etats-Unis, certes en accord avec le droit international, serait cependant en opposition avec la position adoptée par les Etats-Unis pendant les négociations au Comité des Fonds Marins, ou lors de la Conférence de Caracas.

Mais elle aurait aussi de graves répercussions sur l'avancement des travaux de la Conférence. Ainsi, selon M. PRIETO (Chili), "le Gouvernement américain ne s'est pas encore prononcé sur ce projet, mais si celui-ci doit être approuvé et que des accords viennent à être conclus entre les Etats-Unis et d'autres pays, on verra s'instaurer entre pays développés un régime qui laissera en marge les pays en voie de développement, ce qui signifierait en fait la mort du patrimoine commun de l'Humanité..." (41). Le délégué du Pérou, M. De SOTO reprenait ce thème, mais en insistant sur la double incompatibilité de la loi, avec la Résolution de l'Assemblée Générale déclarant la suspension des activités d'exploitation des mers et des océans (42). Mais ce délégué espérait que "la proposition de loi dont il est question... ne signifie pas que le Gouvernement des Etats-Unis est revenu sur sa décision, ni qu'il a estimé que les négociations en cours au Comité préparatoire n'allaient pas dans le sens qu'il souhaitait".

Nous percevons, à travers ces deux interventions la crainte des pays en voie de développement de se voir écartés de l'exploitation des ressources par les pays qui possèdent la technologie.

En réponse à M. de SOTO, M. STEVENSON a déclaré que "sa délégation est de celles qui insistent sur l'urgence de la tâche et sur la nécessité de faire progresser suffisamment rapidement au sein du Comité les négociations touchant l'exploitation des ressources des

---

(39) La section 4 a) stipule : "except as authorized pursuant to the provisions of the Act including subsection (b) hereof, or as many be authorized under a treaty, convention, or other international agreement, which is ratified by the United States no person subject to the jurisdiction of the United States shall engage directly or indirectly in the development of hard mineral resources of the deep seabed. The prohibition of this subsection does not apply to prospecting or scientific research".

(40) Cf. Intervention de M. Stevenson (USA) Doc. ONU.A/AC.138/SR.85, du 15 août 1972 p. 12.

(41) Cf. Intervention de M. PRIETO (Chili), Doc. ONU. A/AC.138/SC.49, p. 17, du 29 novembre 1972. Ce délégué avait attiré l'attention des représentants sur le projet de loi S. 2801 soumis au Congrès des Etats-Unis, une première fois à la Session de printemps 1972 (35ème séance du SC. 1), une deuxième fois devant le Comité réuni en séance plénière.

(42) Cf. Doc. ONU A/AC.138/SC.1/SR.74, p. 5,9 août 1973.

fonds marins pour éviter d'être pris de vitesse par les progrès de la technique" (43) et "qu' elle souhaite vivement que les travaux du Comité préparatoire avancent afin que l'exploitation commerciale des gisements des fonds marins, lorsqu'elle commencera, se fasse en vertu d'accords conclus à l'échelon national".

Cette réponse de M. STEVENSON, qui peut paraître rassurante dans un premier temps, est en fait lourde de menaces puisqu'elle laisse entrevoir l'éventuelle exploitation des ressources du fond des océans, quel que soit l'état d'avancement des travaux de la Troisième Conférence (44). L'intervention de Monsieur H. KISSINGER en 1975 alourdit cette menace lorsqu'il déclare : "Les Etats-Unis ne peuvent indéfiniment sacrifier à la poursuite de négociations interminables l'intérêt qu'ils ont à assurer leur approvisionnement en ressources indispensables..." (45).

Les partisans de la loi Metcalf avancent plusieurs raisons qui militent en faveur de son adoption.

La première, la dépendance des Etats-Unis à l'égard des pays du tiers monde producteurs de matières premières et la très grande augmentation des prix des quatre minéraux les plus importants (nickel, cuivre, manganèse et cobalt) ; minéraux contenus dans les nodules de manganèse.

La seconde, le climat d'insécurité qui nuit aux investissements.

La troisième, la perte pour les Etats-Unis des avantages acquis, au fil du temps qui permet aux autres Etats de progresser sur le plan de la technologie. En effet, "whereas U.S. mining companies were the first to realize the potential profits from mining the sea nodules mining concern in several countries have not been far behind. Presenting the greatest competitive threats are japanese and West Germany concerns" (46).

La quatrième est présentée par le Dr KILMARX pour qui "it is not just that bargaining chips are avantageous in major international negociations. The primary lesson is that a great power loses the respect of other nations if it does not move forward unilaterally to protect its own interests. Neglect of such interests, even motivated by the loftiest concerns about international brotherhood and enrichmen of the law of nations, is viewed as a manifestation of weakness, which other countries will exploit" (47).

Enfin, le cinquième argument proposé est la lenteur des travaux de la Conférence et l'impossibilité pour les délégations d'aboutir à une solution, donc à la conclusion

---

(43) Cf. idem.

(44) On pourrait rapprocher la menace américaine de la menace canadienne pour la pollution. En effet, le Canada possède, "dans ses tiroirs", une législation qu'il pourrait édicter si les travaux de la Conférence n'aboutissent pas.

(45) Cf. H. KISSINGER, intervention devant l'Association américaine des Professions juridiques, le 11 août 1975, in Bulletin du CNEXO n° 81, septembre 1975.

(46) Cf. J.N. BARKENBUS, "International implications of manganese nodule mining", prepared for the Western Peace Science Association meetings, February 21-22 1974, San Diego, California, in Hearings op. cit., p. 1126.

(47) Cf. Dr. R. KILMARX, "an international perspective to United States access to the seabed minerals", testimony before the House Committee on Merchant Marine and Fisheries, United States House of Representatives. Subcommittee on oceanography, February 28,1974, in Hearings, op. cit., p. 909.

d'un accord.

La question qui se pose dès lors est celle de savoir si de l'adoption de la loi résultera un progrès dans les négociations ou, au contraire un blocage.

Pour de très nombreux auteurs ou hommes politiques américains, adopter la loi Metcalf, non seulement serait dangereux en l'état actuel des négociations, mais ce n'est, en outre, absolument pas nécessaire.

Cette loi apparaît dangereuse à quatre niveaux :

Tout d'abord son adoption avant la prochaine session de la Conférence aurait pour résultat de détourner sur elle l'attention des délégations et de borner leurs efforts à la commenter, alors qu'il serait beaucoup plus constructif et nécessaire que ces efforts se portent sur l'adoption d'un texte final. Ce problème se pose avec d'autant plus d'acuité aujourd'hui que la prochaine session de la Conférence doit se tenir aux mois de mars et avril 1976 : en effet, la loi devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1976, date prévue et souhaitée par ses auteurs depuis 1974 (48).

Ensuite, l'adoption de la loi serait faite en violation du moratoire. Or, même si les Etats-Unis insistent sur le fait que le moratoire ne fait pas partie du droit international, ils ne trouvent dans la majorité des délégations que des positions contraires.

Son adoption serait également préjudiciable à l'application d'un régime transitoire proposé par les Etats-Unis et qui semble avoir reçu l'assentiment d'un nombre élevé de délégations.

Enfin, l'adoption de la loi serait ressentie comme une contradiction : action unilatérale des Etats-Unis qui insistent, dans les négociations, sur leur désir de parvenir à un accord international (49), et sur le fait que "another essential element of US seabed policy is that this nation favors... international rather than national solutions to the problem of the absence of an economically secure regime to govern the mining of manganese nodules" (50).

Le projet Metcalf est donc en contradiction avec trois documents qui sont les sources nous permettant de cerner la politique des Etats-Unis : la Déclaration du Président Nixon du 23 mai 1970 ; le projet d'articles soumis en 1970 par les Etats-Unis au Comité des Fonds Marins ; et les interventions des délégués américains aux différentes sessions du Comité et de la Conférence.

---

(48) En effet, le 28 janvier 1975, le Sénateur présentait l'amendement n° 946 au projet de loi S. 1134 (version du projet S. 2801 déjà amendé) qui, entre autres modifications (au nombre de 11) prévoit : "the establishment of a moratorium on commercial development until January 1st 1976, to allow adequate time for international agreement through the law of the sea conference according to the time regarded as adequate by administration spokesmen". Cf. "Ocean manganese nodules", prepared by the Congressional research service at the request of H. Jackson Chairman, Committee of Interior and Insular Affairs, U.S. Senate, June 1975, p. 77.

(49) Selon le Dr. Brandel, "Passage of that legislation will encourage the bind of unilateral action that the US has heretofor opposed. While the bill does not purport to constitute an extension of sovereignty over the resources of the deep ocean, it may amount to such an extension given its exclusive recognition of domestic interests and its failure to recognize the interests of the world community", in letter to Senator Metcalf, dated March 20, 1974, in Hearings, op. cit., p. 1154.

(50) Cf. G. KNIGHT, "United States Ocean policy" : perspective 1974, Notre Dame Lawyer, Vol.59, n° 2, December 1973, p. 254.

Mais plus grave encore serait son impact sur la Conférence elle-même. En effet, une telle action unilatérale pourrait sonner le glas de la Conférence : figeant les positions, elle rendrait illusoires tous progrès, ces derniers ne pouvant être obtenus que sur des points de détail.

L'adoption de la loi Metcalf est donc ressentie par beaucoup comme un danger, danger d'autant plus inutile qu'elle n'est absolument pas nécessaire. Les progrès de la technique et de la technologie ne permettront une exploitation rentable des nodules qu'à la fin de la présente décennie. La mise en oeuvre de la loi ne procurera pas un "pound" de métal aux Etats-Unis. Elle est d'autant moins nécessaire qu'en fait, comme le souligne M. LEVERING, elle sert les intérêts d'une seule compagnie, la Deep Sea Venture (51).

Si l'on se place dans la perspective d'une stratégie diplomatique, la loi ne semble pas plus opportune.

Les Etats-Unis ne pourront pas signer un traité ne servant pas leurs intérêts fondamentaux. Ils seront donc en position de force s'ils critiquent le traité a posteriori, car ils pourront se fonder sur un texte précis pour justifier leur action unilatérale. De même les compagnies intéressées auront une vision exacte de leurs conditions d'exploitation, des risques éventuels et, dans une certaine mesure, de leur tableau d'activités. Toute promulgation de la loi, antérieure à l'adoption d'un traité, aurait en revanche un résultat contraire.

Les Etats-Unis doivent donc choisir entre les deux termes d'une alternative : adopter la loi, ou renvoyer le projet de loi pour réexamen à chaque session du Congrès.

L'existence de cette alternative nous amène à poser la question de savoir quelle est la situation qui servira le mieux les intérêts américains.

Cette loi permettra aux Etats-Unis et aux autres pays développés d'exploiter les ressources sans se préoccuper des pays en voie de développement auxquels elles appartiennent aussi. Ils le pourront parce qu'ils possèdent la technologie et la puissance militaire nécessaires. M. H. KISSINGER le rappelait encore en août 1975 lorsqu'il déclarait : "les Etats-Unis n'ont rien à redouter de la concurrence. Notre technologie est la plus avancée du monde et notre marine militaire est suffisante pour défendre nos intérêts" (52).

Dans cette hypothèse, nous verrions resurgir conflits et injustices. Il nous semble que l'intérêt des Etats-Unis n'est pas d'essayer de créer un tel climat. Il ne faut pas oublier que la plus grande partie des ressources se trouve dans les mains des pays en voie de développement. Ces derniers négocieront leur achat avec les Etats-Unis sur une base plus favorable aux Etats-Unis si l'exploitation des fonds marins est fondée sur un ordre qu'

---

(51) En effet, "of the four american Companies with activ programs, International Nickel is not urging passage of this legislation and does not need it now. Hughes does not urge passage and is going ahead anyway, and Kennecott Copper and its Consortium do not need it and are going ahead without it. The only Company apparently pushing for its passage, claiming that it needs this bill, is Deep Sea Ventures, a Tenneco Subsidiary", in Hearings, op. cit., p. 1083.

(52) Cf. Intervention de M. KISSINGER, in Bull. CNEXO cit.

ils considèrent comme juste et équitable. Il semble donc que les intérêts américains seront mieux servis par un traité qui ne répond pas exactement à ces intérêts en ce qui concerne les ressources minérales, mais que les pays en voie de développement estiment juste. De plus, ils conserveront ainsi toutes les chances de protéger les autres intérêts, vitaux pour les Etats-Unis, à savoir la liberté de navigation, la liberté du commerce et de la recherche scientifique, climat de sécurité assuré par les industries américaines qui opèrent au large des Etats-Unis ou d'autres Etats....

L'existence du projet de loi soumis par le Sénateur Metcalf, quant à elle, pourrait cependant présenter un avantage. Epée de Damoclès menaçant la Conférence elle pourrait inciter les délégations à progresser le plus rapidement possible dans la voie d'un accord. Une telle situation se retrouve d'ailleurs à la Commission 3 chargée de la pollution, de la recherche scientifique et du transfert de technologie (ou des techniques), où un projet de loi canadien a montré l'urgence d'aboutir à une solution internationale.

Prémice à une action unilatérale, le projet de loi montre le triomphe de la loi du pavillon sur la loi des Nations. C'est parce que le projet consacre le triomphe de la loi du pavillon qu'il est vivement critiqué par les membres de la délégation américaine, lorsque celle-ci se place dans une perspective de délimitation, corollaire, du maintien de la liberté.

Il est en effet en contradiction formelle avec l'interprétation américaine spatio-temporelle de la notion d'internationalisation.

Mais c'est parce que le projet de loi consacre le triomphe de la loi du pavillon qu'il reste sous-jacent dans la position américaine lorsque celle-ci se place dans une perspective économique de la notion d'internationalisation, interprétation restrictive puisqu'il y a refus, de la part des Etats-Unis, d'une organisation forte pour la gestion des fonds marins.

DEUXIEME PARTIE

MAINTIEN DE L'ETAT DANS L'ORGANISATION

La question de la gestion des ressources de la zone internationale est indépendante de la délimitation de la zone, de la limite du plateau continental, de la limite extérieure de la zone économique ou de celle de la mer territoriale. Elle ne sera résolue qu'avec l'adoption d'un régime largement accepté et la création d'une Organisation Internationale reconnue pour la gestion de la zone. Nous rejoignons, avec ce problème, les préoccupations de la Hard Mineral Industry. En effet, pour elle, peu importe la frontière adoptée pour le plateau continental ou la zone économique, les nodules de manganèse se situant dans les profondeurs abyssales.

Avec cette question, nous abordons aussi le problème de savoir quelles activités seront de la compétence de l'Organisation Internationale à créer. Pour les uns en effet, toutes les activités, qu'elles se rapportent ou non à l'exploration et à l'exploitation des ressources de la zone sont concernées. Pour d'autres, les activités d'exploration et d'exploitation et les activités connexes doivent être soumises au régime défini par le traité. Pour d'autres enfin, seules l'exploration et l'exploitation des ressources, à l'exclusion de toute autre activité, doivent être gouvernées par le traité. Les Etats-Unis, partisans de cette dernière solution, soulignent ici leur volonté de ne pas abandonner toutes les prérogatives à la future Organisation Internationale. Limitant la portée de son action en limitant le champ de ses activités, ils tenteront, tout au long des négociations, de limiter son pouvoir et de garantir aux Etats développés le maintien de leur contrôle. Une telle attitude sera visible dans les propositions touchant à l'organisation de l'Autorité d'une part ; aux compétences dévolues à l'Autorité d'autre part.

Nous devons noter que cette position américaine actuelle a été définie dès 1970 au Comité des Fonds Marins. Elle pouvait être résumée ainsi : "Pour accroître au maximum les avantages dont bénéficieront tous les Etats, le régime devrait encourager les investissements et l'efficacité. Nous avons proposé un mécanisme international solide comportant : d'importants pouvoirs réglementaires ; les moyens d'accroître l'aptitude des pays en voie de développement à participer directement à la mise en valeur des ressources des fonds marins ; la faculté de délivrer des permis aux Etats et à des entreprises patronnées par les Etats pour la prospection et l'exploitation des ressources au-delà de la zone sous mandat international ; et des procédures en vue du règlement obligatoire des différends. Ce régime et le mécanisme devraient avoir une structure qui tienne compte de manière réaliste des principaux intérêts des différents groupes d'Etats" (53).

Or, c'est précisément sur la question des intérêts que la Conférence pourrait échouer, les pays industrialisés et les pays en voie de développement étant en constante opposition.

A - LES ETATS-UNIS ET LA STRUCTURE DE L'AUTORITE.

Il est, sans nul doute, exact qu'une relation directe existe entre les pouvoirs attribués à l'Autorité et la structure de l'Autorité elle-même. En effet, les pays en voie de développement, désireux d'octroyer les pleins pouvoirs au mécanisme pour la gestion de la zone internationale ont imaginé un organigramme pour l'Autorité, en rapport avec ses besoins futurs et ses compétences. En revanche, les Etats-Unis, hostiles à la transformation des prérogatives des Etats en prérogatives de l'Autorité, dotent cette dernière d'une structure plus souple et plus légère.

L'Autorité devra en effet inspirer confiance aux Etats, c'est-à-dire être efficace sans nuire aux intérêts étatiques. C'est pourquoi le problème le plus délicat qu'il faudra résoudre sera celui de l'attribution de la responsabilité à un de ses organes.

C'est sur de tels prémices que repose la structure de l'Autorité présentée par les Etats-Unis. Les principaux organes de l'Autorité seront : une Assemblée, un Conseil et un Tribunal de la Mer.

L'Assemblée, organe plénier composé de toutes les parties contractantes, ne serait cependant pas l'organe directeur suprême. En effet, prendre sur des sujets importants des décisions à la majorité des 2/3 d'une assemblée où les pays en voie de développement sont majoritaires ne reflèterait aucunement la position d'une fraction importante des Etats parties. Les textes ainsi adoptés pourraient principalement ne pas refléter les opinions des pays développés qui disposent de la technologie et des moyens financiers. En fait, la gestion pourrait répondre aux besoins de certains Etats - en général des pays en voie de développement - et non aux intérêts d'autres Etats qui seraient plus directement touchés par certaines de ces décisions.

C'est parce qu'il est indispensable de créer un organe plénier que le projet de convention présenté par les Etats-Unis prévoit une Assemblée composée de toutes les parties contractantes. Il est, de fait, naturel que chaque pays veuille s'assurer que l'Organisation tienne compte de ses intérêts et prendre part à la gestion. Mais, pour les Etats-Unis, il n'en reste pas moins vrai qu'un "organe plénier serait trop vaste pour pouvoir gérer les affaires courantes de l'Organisation, et que ses décisions, prises à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers, ne reflèteraient pas nécessairement la position d'une fraction importante de l'opinion, mesurée selon la population totale ou selon d'autres critères pertinents.

---

(53) Cf. commentaire des Etats-Unis sur leur projet de convention des Nations Unies sur la zone internationale des fonds marins, document présenté à la 29ème séance du Comité, le 3 août 1970, Rapport du Comité des Utilisations Pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale, A.G. doc. Off. supplément n° 21 (A/8421), p. 19.

En d'autres termes, sur le plan de la responsabilité, il répondrait aux besoins de certains Etats, mais pas forcément à d'autres - en fait, de ceux dont les intérêts seraient le plus directement touchés par beaucoup de ses décisions" (54).

L'allusion au système de la pondération des voix ainsi faite par le délégué américain réaffirme la position des Etats-Unis, selon laquelle ils n'accepteront pas qu'un organisme ait le monopole de l'exploitation des grands fonds marins. L'idée sous-jacente des Etats-Unis étant que tous les intérêts doivent être également représentés, il faudra donc obtenir un équilibre réel, au sein de l'Autorité, entre les intérêts des pays développés et les pays en voie de développement. Or, les seconds possèdent la majorité numérique à l'Assemblée. Les intérêts des pays qui possèdent la technologie pourront dès lors être soumis au bon vouloir des Etats pauvres.

C'est pourquoi les Etats-Unis prévoient un organe représentatif:

Le Conseil. Le projet de convention prévoit la création d'un Conseil de 24 Etats qui se réunirait aussi souvent qu'il le faudrait. Dix-huit de ces Etats, dont 12 au moins seraient des pays en voie de développement, seraient élus par l'Assemblée tous les 3 ans. Les 6 autres sièges seraient attribués aux pays considérés comme les plus avancés sur le plan industriel, conformément à des critères spécifiés. Les décisions du Conseil seraient prises à la majorité de chaque groupe, ce qui assurerait l'équilibre indispensable. D'autre part, 2 membres au moins du Conseil devraient être des pays sans littoral ou des pays dont le littoral n'est prolongé que par un plateau continental étroit.

Le Conseil devrait être doté, en matière de réglementation des plus larges compétences. A cette fin, les Etats-Unis ont proposé, à Caracas, que l'Autorité adopte "une procédure équitable et souple pour l'élaboration des règlements, similaire à celle que l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale applique avec tant de succès." Selon ce schéma, "les règlements seraient élaborés sous forme de projets par un organe subsidiaire spécialisé composé d'experts. Une fois approuvé par le Conseil, le projet serait communiqué à tous les Etats membres pour examen. Si après un certain délai moins du tiers des membres ont formulé des objections, ces règlements prendraient force exécutoire." Cette procédure aurait le triple avantage, de respecter l'équilibre des intérêts puisqu'au Conseil la majorité de chacun des groupes est requise ; d'éviter qu'un organe quelconque de l'Autorité n'acquière une influence excessive ; d'instaurer un système de contrôle et de contrepoids (55).

Par cette attitude les Etats-Unis expriment leur refus d'entreprendre toute exploitation, c'est-à-dire de prendre des risques, soumise au bon vouloir des pays en voie de développement ou des mini Etats (55 bis).

---

(54) Cf. M. STEVENSON (USA), Doc ONU A/AC.138/SC.1/SR.4, p. 26.

(55) Cf. M. RATINER (USA) Troisième Conférence sur le droit de la mer, Doc. ONU, Vol. 2, Commission 1, 15ème séance, 20 août 1974, p. 84.

(55 bis) Cf. dans ce sens W. BUTTE, "the law of the sea ; Breakersahead", International lawyer, vol. 6 n° 2, April 1972, p. 253

Les Etats-Unis proposent d'instituer un tribunal indépendant pour régler non seulement les différends entre Etats, mais aussi les différends entre l'Autorité d'une part, et les Etats ou particuliers intéressés d'autre part. Cette démarche est nécessaire car "il convient de s'assurer que des normes internationales seront bien respectées et, pour ce faire, une procédure impartiale de règlement des différends est nécessaire. (C'est pourquoi) la délégation des Etats-Unis pense qu'il faut recourir à la décision d'une tierce partie et adopter en conséquence le principe d'un règlement obligatoire des différends" (56).

D'autres organes pourront être prévus : organes subsidiaires composés d'experts, ils assisteront, dans leur tâche le Conseil ou le secrétariat. Les personnes qualifiées, membres des organes subsidiaires ne seraient pas forcément à plein temps au service de l'Autorité, ce qui permettrait d'établir une proportionnalité entre le nombre des experts et l'importance du travail à effectuer.

Ainsi serait évité un des grands écueils contre lesquels viennent buter de nombreuses organisations internationales, à savoir le montant très élevé des dépenses de fonctionnement.

Les différents projets américains ne contiennent aucune disposition sur l'établissement d'une entreprise, organe compétent pour entreprendre l'exploration et l'exploitation de la zone.

A son retour de la session de Caracas, M. STEVENSON expliqua ainsi la position américaine à la Première Commission : "As in other areas of the law of the sea, the United States has sought in the deep sea-bed negociation to protect its principal national interest in access to these mineral resources not by sweeping generalities written in to treaty articles, but rather by setting out details provisions that explicitly prescribe how the system will work, what will in the rights and obligations of both the international machinery established to govern exploitation and the prospective ocean miners who will be provide for ensuring that these respective rights and obligations are protected and fulfilled.

Nevertheless, it is clear that inclusion in the Convention of a detailed mining code alone would not fully protect our interest in guaranted access, and thus the U.S. position also depends on achieving and appropriate balance in decision-making organs that realistically reflect existing interests, as well as providing machinery for compulsory settlement of disputes". Et l'Ambassadeur STEVENSON de conclure, "Committee I is perhaps our most difficult negotiation, rooted as it is in widely differing political and economical interests" (57).

Développant une fois encore la position américaine, M. RATINER exposa, en avril 1975, en douze points les buts que devra atteindre le Traité pour être satisfaisant aux yeux des Etats-Unis :

1) La compétence de l'Autorité devrait se réduire aux activités directement liées à l'exploration et l'exploitation des ressources de la zone internationale.

(56) Cf. M. STEVENSON (USA), Doc. ONU. A/AC.138/SR.83, p. 83, 20 novembre 1972.

(57) Cf. US Congress Senate. Committee on Interior and Insular Affairs. Subcommittee on Minerals, Material and fuel. Status Report on the law of the sea Conference. Hearings part. 2, Sept. 17, 1974. US Government Print Office / Washington 1974, pp. 853-854.

2) Les pouvoirs et les fonctions de l'Autorité devraient résulter de dispositions spécifiques et non du Traité général.

3) Les pouvoirs et les procédures de prise de décision de l'Assemblée, organe plénier de l'Autorité, devraient être telles qu'elles servent les intérêts de tous les Etats, y compris ceux des groupes étatiques minoritaires.

4) Le rôle dévolu au Conseil, celui d'organe exécutif, implique que sa structure tienne compte des intérêts spéciaux de certains Etats, développés ou en voie de développement.

5) La politique de l'Autorité en matière de ressources devrait être incluse dans le traité lui-même, c'est-à-dire qu'elle ne devrait pas être laissée à l'initiative de l'Autorité.

6) La politique de l'Autorité devrait être définie par un organe subsidiaire spécialisé qui soumettrait son projet au Conseil pour approbation et serait envoyé aux Etats. Si après un certain délai, moins d'un tiers des Etats Membres de l'Autorité ont fait des objections, ce projet deviendrait réglementation.

7) Le Conseil serait le seul organe compétent et responsable en matière d'exploration et d'exploitation des ressources.

8) Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil serait relié directement à des organes composés d'experts techniques. Seuls ces organes seraient compétents pour superviser les travaux du Conseil.

9) Une procédure effective de règlement pacifique des différends est indispensable pour que l'Autorité soit acceptable. Le tribunal de la mer aurait une compétence exclusive en ce qui concerne le règlement de tout différend.

10) Le Secrétariat de l'Autorité doit inspirer confiance aux Etats. Pour ce faire, le traité devrait contenir des dispositions prévoyant des pénalités en cas de divulgation de secrets industriels ou de données.

11) L'Autorité devrait être financièrement autonome.

12) Un régime transitoire devrait être mis en place, à appliquer à l'exploitation des gisements pendant la période précédant l'entrée en vigueur d'un accord international (58).

La dernière session de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer s'est donc tenue à Genève du 17 mars au 9 mai 1975. Devant l'éclatement des commissions en groupes de travail, des groupes étatiques en sous-groupes étatiques réunissant des pays de même nature (géographique ou politique) ou divers pays autour d'un même sujet, et devant la lenteur et même l'inexistence des progrès, le Président de la Conférence demanda aux Présidents des trois Commissions de rédiger des textes uniques de négociation (single negociating text et non negociated text), textes distribués après la séance de clôture, le vendredi 9 mai 1975, et qui constitueront uniquement un instrument de procédure et une base de négociation (59).

Le texte unifié présenté par le Président de la première commission se prononce

---

(58) Cf. statement of L. RATINER, United States representative in Committee 1. April 28, 1975. Sur l'application provisoire, cf. intervention de M. MOORE (USA), Doc. ONU. A/AC.138/SC.1 /SR.64, pp. 21 et suiv., 17 mai 1973.

(59) Distribués sous la cote A/Conf. 62/WP.8/Part. 1 ; Part. 2 ; Part. 3 ; 7 mai 1975, et Part. 4 sur le règlement des différends.

pour une composition de l'Autorité qui ne semble pas conforme aux voeux américains. Tout d'abord, l'Article 24 prévoit outre l'Assemblée, le Conseil, le Tribunal et le Secrétariat, l'Entreprise. L'Autorité sera donc une organisation complexe mais surtout dotée d'un organe compétent pour gérer directement les ressources.

Cet article répond donc, nous le verrons, aux aspirations des pays en voie de développement.

Ensuite, l'article 26 qui, stipulant, paragraphe 1 "l'Assemblée est l'organe directeur suprême de l'Autorité" répond aussi indéniablement aux voeux exprimés par les pays en voie de développement. Aux termes du texte unique de négociation, le pouvoir de décision appartiendra à l'Assemblée, organe où les pays en voie de développement auront la majorité numérique, le principe un Etat - une voix les favorisant.

La composition du Conseil, les pouvoirs de l'Entreprise, en d'autres termes le contenu du texte unique de la Commission 1 explique la remarque de l'Ambassadeur STEVENSON, le 4 juin 1975, "it is now clear that the negociation on the nature of the deep seabed regime and authority is the principal stumbling block to a comprehensive law of the sea treaty" (60).

La teneur des débats et les projets présentés à la Première Commission lors de la session de Genève sont autant d'éléments expliquant et justifiant cette réflexion de l'Ambassadeur STEVENSON. En effet, les Etats-Unis, et l'Union Soviétique proposèrent deux solutions, solutions que le groupe des 77 (comptant 106 Etats) rejeta.

Les Etats-Unis, prenant en considération le désir des pays en voie de développement de participer à l'exploitation des ressources, se déclarèrent prêts à ne plus exiger l'inclusion de dispositions détaillées dans le traité et d'accepter que ce dernier ne contienne que les dispositions concernant les conditions d'exploitation de base. Ils optèrent aussi pour le principe des Joint Ventures et du partage des bénéfices avec l'Autorité. De plus ils proposèrent de réserver certaines zones dans lesquelles l'Autorité pourrait négocier avec l'entité de son choix en vue d'obtenir les meilleures conditions financières.

De son côté, l'Union Soviétique présenta un système parallèle, divisant la zone internationale en deux parties, une partie que l'Autorité exploiterait directement et une partie que les Etats exploiteraient conformément aux dispositions du Traité.

Pour les Etats-Unis "si l'on veut que le fonctionnement de l'Autorité donne satisfaction à tous ses membres, la convention devra contenir autant de garanties que possible quant à ses modalités d'action" (61).

---

(60) Cf. US Congress Senate. Committee on Interior and Insular Affairs. Joint Meeting of the subcommittee on minerals, materials and fuels, Hearings. Prepared statement of J. STEVENSON, pp. 11-12. Hearings, Washington, June 4, 1975.

(61) Cf. M. STEVENSON (USA) Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Doc. Off. vol. 2, Commission 1, 9ème séance, 30 juillet 1974, p. 48 et aussi M. RATINER pp. 82-83, 19 août 1974.

Pour eux, les garanties se trouvent dans une Autorité faible et dotée seulement d'un pouvoir réglementaire. Or, l'Autorité faible que les Etats-Unis préconisent est sans conteste inacceptable pour les pays en voie de développement. En effet, incapables d'exploiter eux-mêmes les ressources des fonds marins, et craignant que les "nantis" exploitent les richesses pour leur seul profit et au détriment de l'intérêt des pays pauvres, il est naturel que ces pays souhaitent une Autorité forte, dotée de larges pouvoirs dans la gestion de la zone.

L'Ambassadeur RATTRAY (Jamaïque) a fort bien résumé cette contradiction fondamentale qui oppose les deux blocs : "la difficulté consiste à concilier les intérêts de ceux dont la zone est le patrimoine, et les intérêts de ceux qui ont les moyens nécessaires pour l'exploiter. Les appréhensions des détenteurs des techniques sont en grande partie motivées par l'expérience qu'ils ont des systèmes nationaux ; ils devraient cependant se rappeler qu' une telle expérience ne vaut pas en l'espèce car un nouvel ordre social international est en voie de s'instaurer, l'Autorité faisant fonction de catalyseur..." (62).

B - LES ETATS-UNIS ET LES ACTIVITES DE L'AUTORITE.

Les ressources vivantes de la mer appartiennent à celui qui les capture et ne se trouvent soumises à aucune autorité internationale investie d'un pouvoir de réglementation ou d'exploitation. Au contraire, le régime internationalement défini pour les ressources minérales du fond des mers et des océans implique que lesdites ressources ne sont pas res nullius. Il est dès lors possible d'affirmer qu'une entité est titulaire du droit de propriété sur celles-ci. Il s'agit de l'humanité qui délègue ses droit d'usus, non d'abusus à l'Autorité pour servir le nouvel ordre économique qui devra répondre à des exigences de justice et d'équité. Le principe fut accepté par les Etats-Unis sans restriction aucune. En revanche, le principe de l'Autorité, titulaire unique du droit de gérer la zone n'a pas reçu l'approbation américaine.

Selon les Etats-Unis, "la question essentielle dont est saisie la Commission est de déterminer dans quelle mesure l'Autorité exercera son contrôle dans le domaine de la mise en valeur des ressources de la zone internationale du fond des mers. L'Autorité doit avoir la faculté d'exercer ce contrôle par l'intermédiaire de ses organes principaux, l'Assemblée qui serait chargée de définir une politique générale, le Conseil qui serait l'organe exécutif, le service d'exploitation qui gèrerait les affaires courantes, plus une instance qui serait chargée du règlement des différends" (63).

Pour eux, il est indispensable d'établir des conditions d'investissement et d'exploitation raisonnables permettant d'attirer les compétences en matière de gestion ainsi que des ressources techniques et financières. Dans ce but, un pouvoir régulateur de l'Autorité est seulement nécessaire. Le projet américain soumis à la Conférence de Caracas appuie cette thèse. On peut en effet considérer que "les conditions qui sont mises en premier plan dans le projet des Etats-Unis répondent au souci de garantir que des mesures descriminatoires ou arbitraires

---

(62) Cf. M. RATTRAY (Jamaïque), Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Doc. Off. vol. 2, Commission 1, 11ème séance, 6 août 1974, p. 65.

(63) Cf. Intervention de M. STEVENSON (USA), Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Doc.Off. vol.2, Commission 1, 9ème séance, 30 juillet 1974, p. 47.

de la part de l'Autorité n'empêchent pas les Etats ou leurs ressortissants qui possèdent les moyens techniques et financiers voulus d'avoir accès aux minéraux qui leur sont nécessaires pour maintenir leur rythme de croissance économique" (64).

Cette volonté ressort du document que les Etats-Unis ont soumis à la Première Commission de la Conférence (Caracas 1974, Document A/Conf.62/C.1/L.6). Ils sont appuyés dans leur action par huit Etats développés (document Caracas A/Conf.62/C.1/L.7) ; ils l'ont été en ce sens que ces derniers investissent aussi l'Autorité d'un pouvoir régulateur et non d'un pouvoir de contrôle, celui-ci incombant à l'exploitant seulement, ou, conjointement à l'exploitant et l'Etat qui le patronne (65).

Assurant une exploitation efficace et rentable, cette solution se justifie parfaitement puisque, selon le Japon, "il découle de la notion de patrimoine commun que les ressources du fond des mers doivent être exploitées de la façon la plus efficace et la plus rentable. C'est pourquoi l'organisation internationale qui sera créée devrait délivrer des permis aux Etats contractants, qui, à leur tour, autoriseraient des personnes physiques ou morales, quelle que soit leur nationalité, à explorer et exploiter les ressources minérales dans le périmètre spécifié par les permis" (66).

Au contraire, selon M. Chai Shu Fan, les ressources de la zone appartenant en commun aux peuples de tous les pays, "il y a lieu d'élaborer un régime international efficace et de créer un organisme international approprié en vue de gérer et d'exploiter ces ressources. il est opposé à toute forme d'intervention ou de monopole des superpuissances ainsi qu'au contrôle exclusif ou à l'exploitation arbitraire des ressources de la zone internationale des fonds marins par une des superpuissances ou les deux, sous prétexte de leur avance sur le plan technique"... (67). C'est pourquoi "le mécanisme international doit être doté de pouvoirs réels, notamment de celui d'entreprendre directement l'exploration et l'exploitation des ressources de cette zone. Si le pouvoir d'exploitation tombait entre les mains des superpuissances ou des monopoles, le patrimoine de l'Humanité ne serait plus commun que de nom. C'est à l'Assemblée, dans laquelle toutes les parties contractantes seront représentées, que doivent être confiés tous les pouvoirs principaux ; quant au Conseil, où ne sera représentée qu'une minorité d'Etats, il doit être un organe d'exécution responsable devant l'Assemblée. Si les pouvoirs du Conseil étaient élargis de façon excessive,

---

(64) Il faut noter ici que la France "partage dans l'ensemble des opinions formulées par le représentant des Etats-Unis d'Amérique. Pour la délégation française, il est essentiel que l'Autorité ait des compétences bien délimitées et ne puisse pas les étendre. Un équilibre doit s'établir entre les pays en voie de développement et les pays industrialisés, et il importe de ne pas aboutir à une situation où un groupe d'Etats imposerait automatiquement sa volonté à un autre groupe, mais au contraire de sauvegarder les intérêts de tous les Etats".Cf. Intervention de Mlle M.A. Martin-Sané. Doc.ONU/A/Conf.62/C.1/SR.21, p. 21, Genève 30 avril 1975.

(65) Cf. M. PINTO (Président des réunions officieuses de la première Commission), Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Caracas, 19 août 1974, Doc. Off. Vol. 2, p. 80.

(66) Cf. Intervention de M. SUGIHARA (Japon), Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, première Commission, 4ème séance, Doc. Off. vol. 2, p. 14.

(67) Cf. M. CHAIK SHU FAN (Chine), Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Doc. Off. Vol. 1, p. 91, 2 juillet 1974.

il serait facile pour les superpuissances de manipuler l'Autorité..." (68).

Fruit de l'opposition idéologique systématique de la part de la Chine ou de l'Albanie, cette attitude est adoptée par les Etats membres du groupe dit des 77, certains nuançant cependant leur position ; Cuba par exemple : "la délégation cubaine part du principe que c'est l'Autorité internationale qui doit avoir le droit exclusif d'exploiter la zone, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une entreprise, indépendamment du fait qu'on puisse avoir besoin au cours d'une première étape, et dans certaines conditions, du concours des Etats développés. Un système d'accords et de permis d'exploitation est en effet incompatible avec la notion de patrimoine commun, car il laisserait la zone à la merci de sociétés dont on ne connaît que trop bien les procédés" (69).

L'exploitation des ressources entreprise directement par l'Autorité aurait pour conséquence d'amener l'Autorité à intervenir dans la fixation des prix des matières premières. Cette éventualité pourrait constituer un obstacle à l'acceptation, par les puissances industrielles. En effet, selon M. de SOTO (Pérou), celles-ci éprouvant des difficultés "à accepter une autorité qui soit opérationnelle tiennent à ce qu'on mette fin au statu quo actuel dans la division internationale du travail entre pays en voie de développement et pays développés" (70).

Ce problème des répercussions économiques de l'exploitation des ressources marines sur l'économie des pays producteurs de matières premières terrestres revêt une très grande importance. Ainsi, "pour les pays d'Amérique Latine, dont beaucoup sont d'importants producteurs de minerais, l'institution d'un régime approprié pour la zone internationale revêt une importance capitale, en raison notamment de l'incidence que l'exploitation des minerais du fond des mers aurait sur leur économie. C'est pourquoi ces Etats insistent pour que le régime international et le mécanisme international du fond des mers au-delà de la juridiction nationale soient suffisamment dynamiques pour faire réellement de cette zone et des ressources qu'elle contient le patrimoine commun de l'Humanité en veillant à ce que la communauté internationale participe véritablement à son administration et à son exploration. Telles sont les considérations qui font que les pays d'Amérique Latine insistent pour que l'Autorité internationale qui devra être mise en place ait des pouvoirs suffisants, qui lui permettent de mener, seule ou en association avec d'autres entreprises ou entités avec lesquelles elle aurait conclu des contrats de service, des activités d'exploration et d'exploitation dans la zone..." (71).

La répercussion économique de l'exploitation des ressources marines sur les prix des matières premières est donc à côté du mobile d'idéologie politique - avancé notamment

(68) Cf. Intervention de M. Ko Tsai-Shuo (Chine), Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Caracas, Doc. Off. vol. 2, p. 41, 17 juillet 1974.

(69) Cf. Intervention de M. D'Stephano Pissani (Cuba), Caracas 15 juillet 1974, Doc. Off. vol. 2, p. 14.

(70) Cf. Intervention de M. de SOTO (Pérou), Caracas, Doc. Off. Vol. 2, p. 9, 11 juillet 1974.

(71) Cf. M. VARGAS CARRENO (Comité Juridique Interaméricain de l'O.E.A.), Caracas, doc. off. vol. 1, 7 août 1974, p. 233.

par la Chine - l'un des motifs pour lesquels les pays en voie de développement sont en faveur d'une Autorité forte ! Cette question fut examinée, fort longuement, à la première Commission de la Troisième Conférence sur le droit de la mer de Caracas. Après l'examen du rapport du Secrétaire Général des Nations Unies (A/Conf. 62/25) et des rapports de la CNUCED (A/Conf.62/C.1/C.2), la délégation des Etats-Unis soumit officiellement un document de travail (A/Conf. 62/C.1/L.5) qui contient une évaluation des effets de l'exploitation du fond des mers sur la production terrestre qui diffère légèrement de celle qu'on trouve dans le rapport le plus récent du Secrétaire Général et... de celui de la CNUCED".

La délégation des Etats-Unis, en effet, "doute sérieusement que l'exploitation du fond des mers entraînera une diminution quelconque de la production ou du revenu total des exploitants de gisements terrestres par rapport aux niveaux actuels au cours de la période considérée par le Secrétaire Général..." De plus, "étant données les difficultés que posent les projections du marché, (elle) ne croit pas que même les experts les plus qualifiés soient en état de garantir que leurs données puissent servir de base satisfaisante à une décision de cet ordre... (72).

Il faut encore ajouter que la Conférence devra "résoudre le problème des pays en voie de développement producteurs, (et) préserver en même temps un certain équilibre entre tous les intérêts économiques, particulièrement ceux des pays consommateurs, de façon que l'humanité tout entière puisse retirer de l'exploitation du fond des mers le maximum d'avantages" (73).

Au-delà des répercussions économiques de l'exploitation des ressources de la zone internationale, et de la conciliation des intérêts de tous les membres de la communauté internationale, les Etats-Unis font valoir aussi, à l'appui de leur thèse, deux arguments, à savoir : d'une part que les crédits de fonctionnement pour une telle machine bureaucratique nécessiteraient de trop gros investissements au départ ; d'autre part, que le transfert de technologie ou l'assistance technique provenant de l'Autorité et de la participation des pays en voie de développement aux joint ventures serviraient l'intérêt de ces derniers (74). Dans l'optique américaine l'Autorité International ne serait en fait qu'une agence d'enregistrement dont le financement serait réduit au minimum (75).

Le seul point sur lequel il paraît y avoir un accord semble être la constitution d'un Tribunal de la mer, compétent pour régler les différends.

---

(72) Cf. M. RATINER (USA), Caracas, Doc. Off. vol. 2, 8 août 1974, p. 73

(73) Cf. M. RATINER (USA), Caracas, Doc. Off. vol. 2, 8 août 1974, p. 73.

(74) Il est intéressant de noter ici que cette affirmation peut être déduite des interventions américaines et d'articles de revues américaines seulement. Le document soumis par les Etats-Unis d'Amérique sous la cote A/Conf.62/C.1/L.6 ne contenant pas de dispositions spécifiques concernant le transfert des techniques (y compris la formation). Une observation différente peut être faite pour les autres documents soumis tout d'abord par le groupe des 77 (A/Conf.62/C.1/L.7), ensuite par les Huit puissances (A/Conf.62/C.1/L.8), enfin par le Japon (A/Conf.62/C.1/L.9).

(75) Cf. J. STEVENSON, "Who is to control the oceans : US policy and the 1973 law of the sea Conference", International lawyer, vol. 6, n° 3, July 1972, p. 475.

CONCLUSION

A - LE "TESTAMENT POLITIQUE" DE MONSIEUR KISSINGER EN MATIERE DE DROIT DE LA MER.

Le 8 avril 1976, le Secrétaire d'Etat américain, Henry KISSINGER, a prononcé un discours sur "le droit de la mer": épreuve de la coopération internationale". Cette intervention a été faite devant l'association de politique étrangère, le Conseil américain de la Chambre de politique étrangère, le Conseil américain de politique étrangère, le Conseil américain de la Chambre de commerce international et l'Association américaine pour les Nations Unies. Ce discours trace les lignes directrices de la politique étrangère américaine pour l'ensemble du droit de la mer. Dans le domaine des fonds marins internationaux, certaines questions sont particulièrement importantes et peuvent être soulignées dans les différents points suivants :

- En premier lieu, le mécanisme de prise de décision en ce qui concerne la gestion des fonds marins internationaux.

Selon le Secrétaire d'Etat américain, les Etats-Unis sont disposés à accepter un mécanisme international ; et "un tel mécanisme devrait être équilibré, équitable et garantir que les intérêts économiques relatifs des pays ayant d'importantes activités dans les grands fonds marins, soient protégés, même si ces pays représentent une minorité numérique".

- En deuxième lieu, l'accès aux fonds marins internationaux.

En ce domaine, les Etats-Unis admettent parfaitement que la Communauté internationale se préoccupe de faire en sorte que l'ensemble des richesses de la mer ne soit pas monopolisé par les pays les plus puissants et les plus technologiquement avancés.

Le Secrétaire d'Etat américain a, semble-t-il conscience du fait que la Communauté internationale devra se partager les bénéfices provenant de l'exploitation des grands fonds marins. Cette politique est déjà bien ancrée dans la position américaine. Cependant, Monsieur KISSINGER fait immédiatement remarquer que les Etats-Unis ne sauraient accepter que le droit d'accès aux ressources minérales des fonds marins internationaux soit accordé exclusivement au mécanisme international ou que des restrictions graves soient imposées de manière à ce que ces restrictions aboutissent à un refus en fait de leur accès aux sociétés d'un pays donné. Afin d'éviter cette position extrême, les Etats-Unis proposent l'élaboration d'un véritable compromis permettant de fournir à tous les Etats et à leurs ressortissants des garanties raisonnables en ce qui concerne l'accès aux ressources minérales des fonds marins internationaux.

- En troisième lieu, l'effet de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins sur les producteurs traditionnels.

De nombreux débats au Comité des Fonds Marins et à la 3ème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, ont montré la crainte de certains Etats producteurs traditionnels de minerais se trouvant dans les fonds marins internationaux. Ces producteurs craignent en effet que la production à partir des fonds marins risque d'entraîner des répercussions défavorables sur leur économie nationale, répercussions d'autant plus dommageables que la plupart de ces pays producteurs de minéraux sont des pays en développement.
Monsieur KISSINGER se déclare conscient de ces inquiétudes mais tout à la fois considère que la production commerciale de ces métaux à partir des fonds marins devra encore attendre au moins 5 ans et que d'autre part pendant de nombreuses années, à partir de cette production première, l'extraction de minéraux à partir des fonds marins internationaux ne devrait représenter qu'une fraction de la production mondiale. Selon le secrétaire d'Etat américain, les marchés mondiaux des métaux sont en expansion et devraient pouvoir aisément absorber la production supplémentaire à partir des fonds marins, sans affecter défavorablement les revenus des pays producteurs traditionnels.

- En quatrième lieu, la structure du futur mécanisme international.

Pour les Etats-Unis, ce mécanisme devrait comprendre les organes principaux :

1) Une Assemblée de tous les Etats membres chargée d'établir une politique générale ;

2) Un Conseil, devant servir de Comité exécutif en matière de politique et de prise de décisions importantes et qui serait chargé d'établir les normes opérationnelles et écologiques d'exploitation minière et de contrôler l'exécution des contrats d'exploitation des ressources des grands fonds marins.

3) Un Tribunal, chargé de résoudre, par des procédures juridiques les différends qui peuvent surgir.

4) Un Secrétariat, chargé d'assurer les activités administratives quotidiennes de l'autorité.

Pour ce qui est du régime international, autrement dit des fonds marins internationaux, les Etats-Unis insistent sur la nécessité d'un traité garantissant l'accès, sans discrimination des Etats et de leurs ressortissants aux ressources des fonds marins. Cette exigence va très loin puisque pour le Secrétaire d'Etat américain, cette garantie d'accès ne sera pas remplie si le Traité futur contient des limites arbitraires ou restrictives du nombre de gisements miniers qu'une nation quelconque pourrait exploiter. Par contre les Etats-Unis acceptent qu'une "entreprise" soit établie dans le cadre de l'autorité internationale et qu'on donne à cette entreprise le droit d'exploiter les grands fonds marins internationaux dans les conditions acceptables à tous les types d'exploitation minière. De plus, Monsieur KISSINGER

admet que les Etats-Unis pourraient accepter un système dans lequel l'exploitation des principaux gisements miniers seraient rèservés exclusivement à "l'entreprise" directement aux pays en développement si cette solution recueille un très large appui. Dans le cadre de ce système, chaque entrepreneur individuel proposerait deux gisements en vue de leur exploitation. L'autorité choisirait alors l'un d'eux, qui serait exploité directement par elle, ou mis à la disposition des pays en développement, l'autre gisement étant exploité par l'entrepreneur lui-même.

En ce qui concerne la partage des revenus et l'accès à la technologie en faveur des pays en développement, la position des Etats-Unis ne change guère. Ils acceptent et proposent un partage des revenus destinés principalement à satisfaire les besoins des pays les plus pauvres. Les Etats-Unis se déclarent également prêts à déployer d'importants efforts pour faciliter l'accès à la technologie marine des pays en développement.Afin de calmer les craintes des pays en voie de développement,producteurs sur terre de minéraux susceptibles d'être concurrencés par la production provenant des fonds marins internationaux, Monsieur KISSINGER propose un certain nombre de mesures. Par exemple, les Etats-Unis seraient prêts à accepter une limitation temporaire pendant une période fixée dans le traité de la production des minéraux des fonds marins liée à l'accroissement prévu du marché mondial du nickel évalué à l'heure actuelle à environ 6% par an. Selon Monsieur KISSINGER, ceci limiterait en fait la production des autres minéraux connus dans les nodules y compris le cuivre. Cependant après cette période temporaire, l'exploitation des fonds marins internationaux serait régi selon les lois habituelles du marché. Le Secrétaire d'Etat américain propose également comme autre mesure que l'Autorité internationale ait le droit de participer à tout accord international sur les produits de base provenant des fonds marins en fonction du montant de production dont elle est directement responsable.

Ces différentes propositions sont présentées par le Secrétaire d'Etat américain comme réalisant un compromis acceptable d'une gestion efficace des fonds marins internationaux au profit de l'ensemble de la communauté internationale. Cependant, Monsieur KISSINGER dans ce discours de 1976 a explicitement déclaré : "Si les grands fonds marins ne font pas l'objet d'un accord international, les Etats-Unis pourront procéder à l'exploitation minière et ils le feront". La menace à peine voilée d'une action unilatérale, plus particulièrement des firmes privées américaines est donc brandie en cas d'échec de la Conférence.

B - PROSPECTIVES.

Le prolongement des travaux de la Troisième Conférence sur le Droit de la Mer sera la rédaction négociée et l'adoption d'une convention. Le problème qui se posera alors pour les Etats-Unis, comme pour chacun des Etats, sera celui de savoir si ladite convention satisfait ou non leurs intérêts nationaux. Si la réponse est positive, le problème se trouve résolu ipso facto. Si, du point de vue américain, la réponse est négative, deux questions seront posées : d'une part celle de la portée de la convention et de son effectivité ; d'autre part celle de l'attitude que les Etats-Unis adopteront.

En effet, la portée et la force d'effectivité d'une convention dépend certes, du nombre d'Etats qui l'ont ratifiée. Cependant, une convention sur l'exploitation et l'explora-

tion du fond des mers et des océans au-delà de la juridiction nationale n'aura aucune effectivité si, ratifiée par la majorité des Etats de la Communauté Internationale, elle n'est pas ratifiée par les Etats technologiquement avancés et intéressés plus particulièrement par l'exploitation des ressources minérales, à savoir notamment les Etats-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, la France, la République Fédérale d'Allemagne, l'Australie, le Canada ou l'Union Soviétique.

Or, une convention ne lie que les Etats qui ont librement consenti à être liés par une réglementation internationalement définie. Dès lors, de cette volonté d'être liés ou non dépendra l'attitude des Etats-Unis. En cas de refus de leur part, les nationaux américains désireux d'explorer et d'exploiter les ressources minérales du fond des mers et des océans ne seraient pas soumis à la réglementation internationale, mais à la loi américaine. Certes, la loi adoptée par le Congrès ne donnerait pas aux compagnies américaines un droit légal pour explorer et exploiter les fonds marins, mais règlementerait et contrôlerait cependant leur action. Une telle législation a déjà été introduite auprès du Congrès américain par le Sénateur Metcalf.

Si, comme nous l'avons vu, la majorité n'est pas encore favorable à son adoption, il semble ne faire aucun doute que la loi sera adoptée s'il y a carence de la part de la communauté internationale. Dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins, les Etats-Unis agiraient unilatéralement, comme ne manqueraient pas de le faire d'autres Etats dans d'autres domaines, comme le ferait par exemple le Canada dans le domaine de la lutte contre la pollution.

LES ETATS-UNIS ET LES ESPACES MARITIMES SOUS JURIDICTION NATIONALE

ANTOINE GAZANO

Chercheur à l'Institut du Droit de la Paix et du Développement

PLAN

INTRODUCTION.

PREMIÈRE PARTIE : LA DÉLIMITATION DES ESPACES MARITIMES SOUS JURIDICTION NATIONALE.

I - LA DELIMITATION DES ESPACES MARITIMES : ASPECTS INTERNES.

A - STRUCTURE FEDERALE ET FRONTIERES MARITIMES.

1°) L'AFFIRMATION JURISPRUDENTIELLE DES DROITS EXCLUSIFS DE L'ETAT FEDERAL.

2°) L'AFFIRMATION LEGISLATIVE DES DROITS FONCTIONNELS DES ETATS FEDERES DANS UNE LIMITE DE TROIS MILLES.

3°) LA CONFIRMATION JURISPRUDENTIELLE DU SUBMERGED LAND ACT.

B - STRUCTURE FEDERALE ET LIGNES DE BASE.

1°) LA DETERMINATION DE LA LIGNE DE BASE.

2°) LA DETERMINATION DE LA LIMITE EXTERNE.

II - LA DELIMITATION DES ESPACES MARITIMES : ASPECTS INTERNATIONAUX.

A - LA LARGEUR DE LA MER TERRITORIALE.

B - LE CRITERE DES 200 MILLES.

C - LA LIMITE EXTERIEURE DU PLATEAU CONTINENTAL.

1°) HISTOIRE ET EFFECTIVITE DE LA DOCTRINE AMERICAINE.
a) La Proclamation TRUMAN du 28 septembre 1945.
b) La confirmation ultérieure de la doctrine TRUMAN.
c) La codification de la doctrine.

2°) LA REDEFINITION DE LA CONCEPTION ORIGINELLE.
a) Le conflit au sein de l'Exécutif.
b) La Déclaration Nixon du 23 mai 1970.
c) La position actuelle.

DEUXIÈME PARTIE : LES ETATS-UNIS ET L'UTILISATION DES ESPACES MARITIMES SOUS JURIDICTION NATIONALE.

I - L'UTILISATION DE L'ESPACE MARIN A DES FINS STRATEGIQUES.

A - LA NOTION DE SECURITE NATIONALE.

B - LE PRINCIPE DE LA LIBRE CIRCULATION A TRAVERS LES DETROITS INTERNATIONAUX.

1°) LE FONDEMENT DU PRINCIPE : LA MOBILITE NAVALE.

2°) LA CONSEQUENCE DU PRINCIPE SUR LE PLAN DOCTRINAL : LE DROIT DE LIBRE TRANSIT MARITIME ET AERIEN.

II - L'UTILISATION DE L'ESPACE MARIN A DES FINS ECONOMIQUES.

A - LA COOPERATION INTER-ETATIQUE, MECANISME DE GESTION DE LA ZONE COTIERE.

B - L'EXPLOITATION DES RESSOURCES DANS LES ZONES ADJACENTES A LA MER TERRITORIALE.

1°) LA RECONNAISSANCE DES DROITS SOUVERAINS DE L'ETAT COTIER SUR LE PLATEAU CONTINENTAL.

2°) LA POLITIQUE DE "LEASING" DU PLATEAU CONTINENTAL AMERICAIN.
a) Les aspects technico-juridiques.
b) Les aspects institutionnels et procéduraux.

CONCLUSION.

INTRODUCTION

Les Etats-Unis d'Amérique - ou plus exactement 48 des 50 Etats de l'Union - occupent la partie centrale du continent nord-américain entre le Canada au nord et le Mexique au sud, seuls pays avec lesquels ils aient des frontières communes.

Cette partie de l'Union jouit d'une position géographique enviable, car elle est baignée sur trois côtés par la mer (1). Deux territoires non contigus font aussi partie des Etats-Unis : l'Alaska, à l'extrême nord-ouest du continent américain, séparé des autres Etats par le Canada ; et l'archipel formé par les îles Hawaï dans l'Océan Pacifique.

De plus, du cercle arctique au sud de l'Equateur, les Etats-Unis assument à des degrés divers, la responsabilité administrative de terres, îles et îlots éparpillés sur des milliers de kilomètres (2).

Au moment où, après la défaite du Vietnam, la tendance du Pentagone vise à se replier sur les îles du Pacifique occidental, la Micronésie prend une importance stratégique nouvelle.
Mais si l'intérêt manifesté par les Etats-Unis pour l'océan en tant qu'espace n'est pas récent, la prise en compte des ressources de la mer demeure un phénomène contemporain.

Un organe comme le National Council on Marine Resources and Engineering Development a été créé et dispose des moyens propres à développer la connaissance du milieu océanique, sa protection et parfois l'exploitation rationnelle des ressources contenues dans ses eaux, ses sédiments ou son sous-sol. Dès 1966, les Présidents des Etats-Unis ont reconnu l'inadéquation du droit de la mer existant à prévenir les conflits et ont oeuvré pour en assurer la modernisation (3).

Sur le plan national, une véritable politique de l'océan va prendre forme en 1969

---

(1) A l'Ouest, par l'Océan Pacifique.
A l'Est, par l'Océan Atlantique.
Au Sud, par le Golfe du Mexique.
Soit plus de 18 000 kilomètres de côtes.

(2) Les territoires d'outre-mer ont été acquis soit par la conquête (Porto Rico et Guam, cédés par l'Espagne en 1898), soit par l'achat comme les Iles Vierges, soit à la suite d'un accord international comme Samoa ou en exécution d'un mandat international comme la Micronésie. Il convient d'ajouter à ces possessions, la zone du canal de Panama dont le transfert a été réalisé par le Traité Haye-Bunan Varilla de 1903.

(3) Cf. Comptroller General of the United States.
"Information on United States oceans interests together with positions and results of the Law of the Sea Conference at Caracas". ID. 75, 46 ; 6 mars 1975, p. 5.

avec la publication du Rapport Stratton "Our Nation and the Sea" (4).

Sur le plan international, les Etats-Unis participèrent activement aux Conférences sur le droit de la mer de 1958 et de 1960. Or les Conventions de Genève ne répondent plus aux nécessités d'un développement et d'une gestion rationnelle du monde marin.

Ainsi la Cinquième session de la Troisième Conférence sur le droit de la mer qui s'est tenue à New-York du 2 août au 17 septembre 1976 ne constitue qu'une étape d'un processus engagé dès 1967 et qui est censé aboutir à la conclusion d'une Convention Générale sur le droit de la mer.

Dans la perspective de la Troisième Conférence, les Etats-Unis doivent développer leur position sur un grand nombre de sujets. Or, cela s'avère difficile, car selon la nature des sujets, les forces en présence aux U.S.A. s'opposent. En effet, rares sont les intérêts qui à Washington ne soient représentés par un groupe de pression ou une Agence Fédérale.

Ainsi, dans l'optique de la Troisième Conférence, l'ensemble de la politique des Etats-Unis s'élabore autour de deux axes principaux :

- celui des grands fonds marins et de la zone internationale,
- celui des espaces maritimes sous juridiction nationale.

En 1958, la Convention sur la mer territoriale et la zone contigüe a établi deux types de contrôle national sur les océans :

- la souveraineté absolue de l'Etat riverain dans la mer territoriale
- et sa compétence en matière de santé, de police, de douane et d'immigration dans une zone contigüe qui ne peut excéder douze milles et où s'applique le régime juridique de la haute mer.

Cette opposition traditionnelle entre les deux régimes tend, à l'heure actuelle, à s'estomper "en raison de l'apparition, à la jonction de ces deux catégories d'espaces maritimes, de notions nouvelles au premier rang desquelles, faisant suite aux notions de plateau continental et de zone de pêche réservée, figure à présent celle de zone économique" (5).

Parmi les questions débattues au sein de la Conférence sur le droit de la mer, celle des espaces maritimes sous juridiction nationale constitue l'un des problèmes majeurs que la communauté internationale doit résoudre tant en ce qui concerne les limites de cette juridiction qu'en ce qui concerne le régime juridique applicable à cette zone.

Nous étudierons donc la politique suivie par les Etats-Unis en matière de délimitation des espaces maritimes sous juridiction nationale (Première Partie), délimitation qui comprend des aspects internes (I) et des aspects internationaux (II) et leur position à l'égard de l'utilisation de ces espaces maritimes (Deuxième Partie) à des fins stratégiques (I) et à des fins économiques (II).

(4) Commission on Marine Science, Engineering and Resources Washington D.C. 1969. De nombreuses lois fédérales sont venues compléter les travaux et les activités des Agences concernées par le milieu marin.

(5) J.P. QUENEUDEC, "La zone économique", R.G.D.I.P., 1975, n° 2, p. 322.

PREMIERE PARTIE

LA DELIMITATION DES ESPACES MARITIMES SOUS JURIDICTION NATIONALE

Depuis plusieurs années, se dessine un antagonisme entre le principe fondamental de la liberté des mers et un désir d'appropriation des espaces maritimes.

Les Conventions de 1958 se sont révélées insuffisantes et ont ouvert la voie à une variété de pratiques nationales. Désormais, la mer apparaît en elle-même source de richesses destinées à compléter ou suppléer celles des continents, ce qui rend encore plus âpres les conflits de souveraineté.

Aujourd'hui, la délimitation des espaces maritimes revêt toujours un aspect interne (I) accentué aux Etats-Unis par la structure fédérale de l'Etat, mais elle revêt également un aspect international (II) essentiellement en ce qui concerne la détermination des limites extérieures des espaces maritimes sous juridiction américaine.

I - LA DÉLIMITATION DES ESPACES MARITIMES : ASPECTS INTERNES.

Nous tenons à préciser avant toute chose la signification du terme "interne", dans le cadre de cette étude il sera employé dans un sens étroit, autrement dit les incidences du système fédéral sur la détermination des espaces maritimes.

En l'occurrence ces incidences se mesurent principalement au travers des nombreuses décisions de la Cour Suprême des Etats-Unis. Les arrêts de la haute juridiction ont porté en priorité sur deux types de litiges :

- d'une part sur les limites exactes des espaces marins soumis aux juridictions de l'Etat fédéral et des Etats fédérés ;
- d'autre part sur la définition des lignes de bases à partir desquelles serait calculée la limite des espaces sous juridiction fédérale.

A - STRUCTURE FEDERALE ET FRONTIERES MARITIMES.

La Constitution américaine ne fait pas explicitement mention de l'organisation fédérale du pays.
Mais elle apparaît évidente si l'on considère l'insistance avec laquelle le document souligne

l'autonomie législative, administrative et juridique de chaque Etat.
A quel point cette autonomie n'est-elle pas génératrice de conflits avec le gouvernement fédéral ? La détermination d'une ligne de démarcation entre les compétences des Etats fédérés et de l'Etat fédéral a connu depuis la Seconde Guerre Mondiale des fluctuations.

1°) L'AFFIRMATION JURISPRUDENTIELLE DES DROITS EXCLUSIFS DE L'ETAT FEDERAL.

Les premiers développements de la controverse entre les Etats-Unis et plusieurs Etats côtiers de l'Union remontent aux années 1920 lorsque l'Etat de Californie, arguant de ses droits sur les terres submergées jusqu'à une limite de trois milles, accorda des concessions à l'intérieur de cette zone.

Le Gouvernement fédéral engage en octobre 1945 une action contre l'Etat de Californie devant la Cour Suprême des Etats-Unis. C'est ainsi que la plus haute autorité judiciaire du pays allait être amenée à rendre sa décision.

L'Affaire californienne allait inaugurer une série de décisions de la Cour Suprême (6) et avait en ce sens valeur de test. Il fallait que les juges établissent les droits de l'une ou de l'autre partie sur les terres submergées immédiatement contigües à la côte. La position du gouvernement fédéral était sans équivoque : Les Etats-Unis étaient "propriétaires ou possédaient des droits souverains, sur les terres, minéraux et autres choses de valeur de l'Océan Pacifique au-delà de la laisse ordinaire de basse mer et s'étendant vers la mer, en dehors des eaux intérieures de l'Etat de Californie, jusqu'à trois milles nautiques".

Selon l'argumentation fédérale, lors de son entrée dans l'Union, la Californie ne conservait seulement que le titre de propriété sur la zone interdidale (7) et sur les terres submergées se trouvant sous les eaux intérieures navigables, conformément à la jurisprudence Pollard's Lessee c. Hagan (8). De son côté l'Etat de Californie soutenait que les treize colonies originelles, ayant acquis les droits de propriété de l'ensemble des terres émergées et submergées, avaient cédé leurs titres sur le territoire terrestre mais les avaient conservés sur le fond de la mer et le sous-sol des eaux navigables.

En conséquence, l'Etat de Californie prétendait que cette clause s'appliquait, selon le principe d'égalité, aux nouveaux Etats membres au moment de leur entrée dans l'Union (9).

---

(6) Cette série de trois décisions est communément désignée sous le générique de "Submerged Lands Cases".

(7) Traduction du mot anglais "tidelands" qui s'applique aux terres comprises entre les niveaux de haute et de basse mer.

(8) Cf. texte intégral de cet arrêt dans l'ouvrage de MM KENNETH et SIMMONDS "Cases on the Law of the sea" Volume 1 - Oceana Publications - 1976 - p. 382-394.

(9) Le principe d'égalité (equal footing doctrine) a été clairement analysé par A. SHALOWITZ "Shore and sea boundaries" US Department of Commerce. Coast and Geodetic Survey. Vol. 2 - p. 427 et s.

Le 23 juin la Cour Suprême rendit sa décision ; elle affirma les droits de l'Etat fédéral (10) sur les terres submergées de l'Océan Pacifique au large des côtes californiennes.

La Cour tout en admettant la validité du principe d'égalité de façon implicite, ne reconnaissait pas les titres des treize colonies "même si celles-ci ont pu acquérir des éléments de la souveraineté de la Couronne Britannique...".

Fort de son "bon droit" le gouvernement fédéral allait engager deux nouvelles actions contre la Louisiane et le Texas.

La décision intervint le 5 juin 1950 ; la Cour Suprême confirmait les droits des Etats-Unis sur les terres et les minéraux du Golfe du Mexique adjacents aux côtes des Etats parties au litige. En ce qui concerne l'affaire Etats-Unis c Louisiane (11), le gouvernement américain demandait à la Cour Suprême de déterminer ses droits jusqu'à une distance de 24 milles au-delà de la "ceinture" des trois milles (12).

En ce qui concerne l'affaire Etats-Unis c Texas (13), elle posait des problèmes plus complexes, relatifs notamment au niveau du statut du Texas lors de son entrée dans l'Union.

A la différence de tous les autres Etats, le Texas constituait déjà une nation indépendante avant même son admission dans la Fédération.

- Comment concilier les droits que le Texas avait acquis en 1836 et ceux du gouvernement fédéral en 1845 quand la République indépendante du Texas entra dans l'Union ?
La Cour résolut le problème en élaborant une nouvelle interprétation du principe d'égalité.

Dans les arrêts précédents, le principe d'égalité avait été avancé par les Etats fédérés afin de justifier leurs revendications ; or, dans l'affaire texane, la Cour Suprême a appliqué ce principe dans le but d'empêcher les Etats de "mordre" sur les prérogatives de l'Etat fédéral (14).

En rejetant les prétentions de l'Etat du Texas, la Cour a voulu démontrer que le "dominium" et l'"imperium" étaient indissociables car la doctrine des droits souverains de l'Etat fédéral résultait de la réunion de ces deux attributs (15).

Mais cette Jurisprudence de la Cour Suprême allait bientôt provoquer la réaction du Congrès.

---

(10) 332. US. 19. "California is not the owner of the three mile marginal belt along its coast and that the Federal government rather than the state has paramount rights in and power over that belt...".

(11) 339 US 699.

(12) En 1938 l'Etat de Louisiane avait étendu ses limites extérieures à 27 milles. La Cour affirma les droits de l'Etat fédéral en ces termes : "The three mile belt is in the domain of the Nation rather than that of the separate States, it follows a fortiori that the ocean beyond that limit also is...". 339 US p. 705.

(13) 339 US p. 707.

(14) "When Texas came into the Union, she ceased to be an independent nation, she then became a sister state on an "equal footing" with all the other states. That Act concededly entailed a relinquishment of some of her sovereignty any claim that Texas may have had to the marginal sea was relinquished to the United States". 339 US p. 717-718.

(15) Le "dominium" recouvre les droits de propriété.
L'"impérium" quant à lui recouvre les pouvoirs de réglementation et de contrôle reconnus au gouvernement fédéral.
Voir SHALOWITZ op.cit. Volume 1 p. 12-13.

2°) L'AFFIRMATION LEGISLATIVE DES DROITS FONCTIONNELS DES ETATS FEDERES DANS UNE LIMITE DE TROIS MILLES.

En désaccord avec le raisonnement et les décisions de la Cour Suprême, le Congrès décida d'élaborer une législation favorable aux Etats.

En 1952, un projet de loi, visant à l'abandon des droits fédéraux sur les terres submergées jusqu'à une distance de trois milles, était adopté. Mais le Président TRUMAN usa de son droit de veto et exposa dans un message la position du gouvernement fédéral :

> "Je ne vois aucune raison pour que le gouvernement fasse cadeau de milliards de dollars qui bénéficieraient exclusivement à un petit nombre d'Etats côtiers et ce au détriment de cent cinquante cinq millions de citoyens... Les importantes quantités de pétrole et de gaz des terres submergées appartiennent à la population de tous les Etats" (16).

Après l'élection d'Eisenhower, une autre proposition de loi était réintroduite et de nouveau votée par le Congrès.

Le 22 mai 1953, le Président le promulguait sous le nom de "Submerged Lands Act".

Ainsi cette loi renversait le principe établi en 1920 par le "Mineral Leasing Act" et qui reconnaissait les droits de tous les Etats de l'Union sur les bénéfices tirés des ressources appartenant aux Etats-Unis.

Désormais, seuls les Etats côtiers bénéficieraient de cette prérogative mais peut-on expliquer l'attitude du Congrès ?

Trois raisons ont confirmé le Congrès dans son choix :
- tout d'abord le "Submerged Lands Act" répondait aux désirs du Président Eisenhower,
- ensuite il exprimait la crainte de voir se développer un gouvernement trop puissant,
- enfin il donnait satisfaction à l'industrie du pétrole (17).

En l'occurrence la loi confirmait les titres des Etats sur les terres et les ressources naturelles situées dans le cadre de leurs frontières maritimes. Néammoins celles-ci ne pouvaient excéder trois milles dans les Océans Atlantique et Pacifique et neuf milles dans le Golfe du Mexique (18).

---

(16) Hearings before the Senate Committee on Interior and Insular Affairs pursuant to Submerged Lands. 83rd Congress. Février 1952. p. 651.

(17) En ce sens H. LEE "Decision to lease outer continental Shelf Lands" CZMJ - 1975 - Volume 2 n° 1 - p. 34.

(18) Section 2.b.

Le "Submerged Lands Act" préservait ainsi les revendications des Etats riverains du Golfe du Mexique si, avant ou au moment de l'entrée dans l'Union, la Constitution ou les lois des Etats prévoyaient une extension de leurs limites au-delà de trois milles (19). Le gouvernement fédéral ne pouvait admettre que les Etats bordant le Golfe du Mexique puissent étendre leur compétence au-delà de la limite de trois milles.

Il demanda alors à la Cour Suprême de trancher le litige.

3°) LA CONFIRMATION JURISPRUDENTIELLE DU SUBMERGED LAND ACT.

En intentant une action contre les Etats du Golfe du Mexique, le gouvernement fédéral entendait démontrer que les Etats-Unis possédaient des droits souverains "to all natural resources from lands underlying the Gulf more than three geographical miles seaward from the coast of each state".

Cette même volonté se manifesta quelques années plus tard lorsque l'Etat fédéral engagea une action contre les douze Etats de la côte atlantique.

Avant de rendre son verdict, la Cour Suprême a procédé à l'examen de deux aspects de la question :
- d'une part l'exercice, par les Etats du Golfe du Mexique, de droits sur le plateau continental au-delà de trois milles, d'autre part l'affirmation de la possibilité d'extension des frontières maritimes de certains Etats.

Dans un préambule à ses décisions du 31 mai 1960, la Cour réaffirma tout d'abord que les buts du "Submerged Lands Act" ne visaient exclusivement que des objectifs de politique intérieure (20). En ce qui concerne les Etats de Louisiane, d'Alabama et du Mississipi, la Cour se référant à l'histoire législative et aux documents attestant des frontières à la date de l'admission dans l'Union (21), ne leur accorda des droits que dans le cadre des trois milles (22).

Au contraire, la Cour reconnut des droits aux Etats de Floride et du Texas jusqu'à une distance de neuf milles (23). Cette jurisprudence de la Cour Suprême est depuis lors restée constante :
aussi bien en 1965 (Californie) qu'en 1969 (Louisiane), les juges ont déclaré que les droits de ces Etats s'étendaient jusqu'à une distance de trois milles de la ligne de base mesurée conformément aux règles du droit international.

Au-delà de cette limite commencent les droits de l'Etat fédéral. Si la question

---

(19) Cf. T. FARER "Towards a new law for the seas : the evolution of United States Policy" in "The changing law of the sea : western hemisphere perspectives" 1974. p. 37.
(20) FARER, op.cit., p. 37.
(21) Section 2 (a) - II.
(22) Etats-Unis c/Louisiane 363. US.1.
(23) Etats-Unis c/Floride 383. US.121 - Etats-Unis c/Texas 363. US.83.
Dans sa décision, la Cour s'est surtout appuyée sur les dispositions de la loi texane du 19 décembre 1836 qui définissait ainsi les frontières maritimes : "... beginning at the

semblait réglée en ce qui concerne les terres submergées de l'Océan Pacifique et du Golfe du Mexique, le doute pouvait encore subsister au sujet de l'Océan Atlantique. Mais la Cour Suprême devait lever définitivement le voile en 1975 sur ses intentions.

Devant les efforts d'obstruction au programme de développement du plateau continental américain, déployés par les Etats de la bordure atlantique, l'Etat fédéral déposait en juillet 1969 une demande de jugement déclaratoire établissant sans équivoque les droits des Etats-Unis sur les terres submergées au-delà de trois milles.

Les réponses des défendants, si elles différaient par la forme, déniaient au gouvernement fédéral les droits souverains sur cette portion de l'Océan Atlantique. Tous les Etats affirmaient détenir les titres de propriété sur ces terres submergées de la Couronne Britannique ; ils étaient donc seuls habilités à exercer des droits et un contrôle sur l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles qui s'y trouvent à l'exclusion de toute autre entité politique (y compris les Etats-Unis).

Le 8 juin 1970, répondant aux voeux des douze Etats, la Cour Suprême approuvait la nomination d'un "Special Master" en vue de rechercher les bases d'un règlement (24).

A la lumière des arguments avancés par les deux parties, le "Special Master" Albert Maris remit ses conclusions au mois d'Août 1974.

Le rapport Maris cernait la question principale du litige en ces termes :

"Ce qui est en cause dans le cas présent, ce n'est pas le droit des Etats sur la limite de trois milles mais la possibilité d'étendre ces droits au-delà de cette limite...

Le gouvernement fédéral, par son action, veut limiter à trois milles les revendications des Etats sur les ressources du fond de la mer adjacent à leurs côtes" (25).

Examinant la situation créée par l'indépendance des treize colonies et la ratification de la Constitution, le "Special Master" relève qu'un transfert de souveraineté s'est opéré.

Les attributs de la souveraineté sont passés d'un titulaire (la couronne britannique) à un autre (les Etats-Unis), ainsi rejette-t-il dans son rapport les défenses individuelles des Etats de Rhode Island et de Caroline du Nord (26).

Enfin le "Special Master" réfute l'argument avancé par les Etats fédérés et selon

---

(23 suite) mouth of the Sabine river, and running west along the Gulf of Mexico, three leagues from land, to the mouth of the Rio Grande, thence up the principal stream of said river.." A noter qu'une lieue marine (league) équivaut à trois milles donc trois lieues = 9 milles.

(24) Fonction équivalente à celle de commissaire du gouvernement en France.

(25) Rapport du "Special Master" Albert MARIS Extraits dans "International Legal Materials" Vol. XIV - Janvier 1975 - pages 106 et 107.

(26) Ces deux Etats prétendaient avoir des droits depuis leurs déclarations d'indépendance : Mai 1776 pour Rhode Island, Juin 1776 pour la Caroline du Nord. Cependant le Congrès a toujours considéré ces Etats comme faisant partie des Etats-Unis. De plus, leurs droits sur les ressources du fond des mers au-delà de trois milles ont été transférés à l'Etat fédéral à la date de leur entrée dans l'Union.

lequel le "Submerged Lands Act", en introduisant une différence de statut entre les Etats du Golfe du Mexique et ceux de l'Océan Atlantique, a établi une discrimination. En effet, le principe d'égalité ne s'applique qu'aux droits politiques et non aux droits de propriété (27).

Quelques mois plus tard, la Cour Suprême rendait une décision conforme aux conclusions d'Albert Maris.

Dans son arrêt du 17 mars 1975, la Cour réaffirma les droits,

- des Etats fédérés à l'intérieur des limites définies par le Submerged Lands Act de 1953, c'est-à-dire trois milles pour les Etats des bordures atlantique et pacifique et neuf milles pour les Etats du Golfe du Mexique.

- de l'Etat fédéral sur les ressources du lit de la mer et du sous-sol au-delà des trois milles.

Si ce corps de jurisprudence détermine les droits respectifs de l'Etat fédéral et des Etats fédérés, il ne se prononce pas sur la délimitation exacte de la ligne de côte (coast line).

Cela soulève l'importante question de savoir sous quelles conditions les pratiques suivies par les Etats-Unis dans la délimitation de la mer territoriale sont applicables dans la définition des frontières interne et externe des Etats fédérés.

B - STRUCTURE FEDERALE ET LIGNES DE BASE.

La Commission STRATTON, dans son rapport du 11 janvier 1969, recommandait que la ligne de base, une fois définie, serve à mesurer non seulement les limites des terres submergées mais aussi celles de la mer territoriale (28).

Pourtant deux sortes de problèmes demeurent, aujourd'hui encore, en suspens :
- d'une part ceux qui ont trait à la détermination de la ligne de base à partir de laquelle seront calculées les frontières des Etats fédérés.
- d'autre part ceux qui concernent la détermination des limites externes elles-mêmes.

---

(27) MARIS op. cit. p. 109.

(28) Commission on Marine Science, Engineering and Resources "Our Nation and the Sea" p. 63. "The Commission recommends that the Congress establish a National Sea shore Boundary Commission to fix the base line from which to measure the territorial sea and areas covered by the Submerged Lands Act of 1953.

1°) LA DETERMINATION DE LA LIGNE DE BASE.

La doctrine et la pratique sont d'accord pour déclarer que le point de départ des frontières des Etats (qui coïncide avec celui de la mer territoriale) est la ligne figurée par la laisse de basse-mer.

Cependant les incertitudes subsistent quant à l'application de ce principe dans certaines circonstances précises et ont amené la Cour Suprême à interpréter les vagues dispositions du Submerged Lands Act de 1953.

La définition de la laisse de basse mer se trouve non dans le droit international, mais dans la législation interne (29).

La Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contigüe (art. 3) stipule que la ligne de base normale servant à mesurer la largeur de la mer territoriale est la laisse de basse mer longeant la côte, telle qu'elle est indiquée sur les cartes marines à grande échelle reconnues officiellement par l'Etat riverain. C'est ainsi que la Cour Suprême, dans un arrêt de 1965 Etats-Unis c Californie a défini avec précision la laisse de basse mer : "We interpret the two lines thus indicated (line of ordinary low water used in the Submerged Lands Act and low water line along the coast used in the territorial seas convention) to conform, and on the official United States coastal charts of the Pacific Coast... it is the lower low-water line which is marked (30)".

Par contre en 1969 dans un arrêt Etats-Unis c Louisiane (31) la Cour s'est bornée à déclarer que la limite de trois milles doit être mesurée à partir d'une ligne de base conforme aux règles du droit international.

Ainsi l'article 4 de la Convention de 1958 prévoit, dans les régions où les côtes sont échancrées profondément ou s'il existe un chapelet d'îles les longeant, que l'on puisse adopter pour le tracé de la ligne de base, la méthode des lignes de base droites reliant des points appropriés.

Toutefois, le tracé de ces lignes ne doit pas s'écarter de façon appréciable de la direction générale de la côte.

En 1965 l'Etat de Californie prétendit que cet article lui donnait la possibilité d'étendre sa frontière maritime (32). La Cour Suprême, si elle reconnut le bien fondé de l'analyse faite en ce qui concerne les termes de la Convention de 1958, rejeta l'argument invoqué par la Californie car celle-ci ne peut utiliser cette méthode en raison de l'opposition du

---

(29) Submerged Lands Act Section 2 c. Admise par les Etats-Unis dès 1859.

(30) 381 U.S. 175-176.

(31) 394 U.S. 11

(32) Arrêt Etats-Unis c Californie précité 381 U.S., 139.

gouvernement fédéral (33). De même, dans sa décision du 3 mars 1969 précitée, la Cour tout en reconnaissant que la côte de Louisiane se prête particulièrement à l'emploi des lignes de base droites, confirma sa jurisprudence de 1965.

Bien que les Etats-Unis admettent que la laisse de basse mer joue un rôle essentiel, les difficultés les plus considérables proviennent des baies qui vont faire l'objet d'un examen particulier.

L'application aux baies du principe de la laisse de basse mer reste difficile.

La Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contigüe apporte des précisions intéressantes ; une échancrure n'est considérée comme une baie que si sa superficie est égale ou supérieure à celle d'un demi-cercle ayant pour diamètre la ligne tirée en travers de l'entrée de l'échancrure (34).

Dans un arrêt de 1974, une juridiction américaine s'est référée à la définition de l'article 7 de la Convention de Genève. Un permis d'exploitation avait été accordé par l'Etat d'Alaska sur le "Cook Inlet" dans une zone située au-delà de la limite de trois milles.

Une question se posait à la Cour : où se trouve exactement la ligne de côte de l'Alaska ?

La Cour, rappelant les dispositions de l'article 7 al. 4 a fait tout d'abord remarquer que la distance entre les laisses de basse mer des points d'entrée naturels du "Cook Inlet" (35) était de 47 milles et que par conséquent la totalité des eaux de la baie ne pouvait être considérée comme étant des eaux intérieures.

Cependant la Cour a affirmé que la prise en considération des seuls facteurs géographiques n'était pas suffisante et qu'il fallait également prendre en compte les facteurs historiques.

La question se posait alors de savoir si le Cook Inlet était ou non une baie historique, autrement dit si le régime des eaux intérieures pouvait s'y appliquer.

En 1973, reprenant les conclusions d'une étude effectuée par le Secrétariat des Nations Unies (36) le Département d'Etat a rappelé la position des Etats-Unis à l'égard des baies historiques (37).

(33) "We conclude that the choice under the Convention to use the straight base line method for determining inland waters claimed against other nations is one that rests with the Federal Government, and not with the individual States", p. 168.

(34) Art. 7 al. 2 Convention de 1958. Certains auteurs qualifient cette méthode de système de la corde de longueur préfixe.

(35) Le Cook Inlet est la baie au fond de laquelle se trouve la ville d'Anchorage.

(36) Annuaire de la Commission du Droit International. 1962. Volume II, p. 1-30.

(37) "US position on historic bays". Department of State. 17 septembre 1973.

La simple affirmation de l'Etat riverain ne suffit pas à soumettre ces eaux à un régime spécial, il faut en outre que trois conditions soient réunies :

- premièrement l'Etat côtier doit exercer son autorité "ouverte et effective". Non seulement il doit exprimer l'intention d'agir en souverain mais encore il doit matérialiser cette intention par des actes.
- deuxièmement l'exercice de cette autorité doit être continu c'est-à-dire qu'il doit s'étendre sur une période de temps suffisamment longue.
- enfin troisièmement le consentement, même tacite, des Etats étrangers est requis (38).

La Cour estimant que la juridiction de la première instance avait correctement interprété les trois critères proposés par le Secrétariat des Nations-Unies et le Département d'Etat, a reconnu au "Cook Inlet" le caractère de baie historique.

Il nous apparaît utile maintenant de dégager les grands principes de la jurisprudence de la Cour Suprême relative à la détermination de la ligne de base.

Premier principe, les trois ou les neuf milles que le Submerged Lands Act accordent aux Etats fédérés doivent être mesurés à partir de la ligne marquant la limite externe des eaux intérieures et de la ligne marquant la laisse de basse mer.

Deuxième principe, la limite externe des eaux intérieures doit être déterminée en accord avec les dispositions de la convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contigüe.

Dernier principe, la ligne marquant habituellement la laisse de basse mer est celle de la laisse de plus basse mer (39).

Mais la ligne de base une fois établie, reste à délimiter la frontière externe des terres submergées placées sous la juridiction des Etats fédérés (40).

3°) LA DETERMINATION DE LA LIMITE EXTERNE.

Cette étude de la limite externe ne prêtera pas à de longs développements. Dans la pratique on a recouru pour tracer cette limite, à trois méthodes. Deux d'entre elles ne méritent que de très brefs éclaircissements : d'une part la méthode du tracé parallèle qui suit les sinuosités de la côte, et qui est pratiquement inutilisable lorsque la côte est très dentelée. D'autre part la méthode du tracé polygonal qui consiste à tirer plusieurs lignes droites idéales "reliant deux à deux certains points saillants de la côte" pour avoir la ligne de base, la limite extérieure étant parallèle à la ligne de base ainsi trouvée.

(37 suite) G. KNIGHT "The law of the sea": Cases, documents and readings" "U.S. v Alaska". Nautilus Press. Washington 1975, p. 218-219.

(38) "An actual showing of acquiescence is required" KNIGHT, op. cit. p. 219.

(39) N. WULF "Freezing the boundary dividing federal and State interests in off shore submerged lands" San Diego Law Review 1971 - Volume 8 n° 3 - p. 595-596.

(40) Cette limite externe est également celle de la mer territoriale.

Cependant cette méthode ne serait praticable que pour les concavités de la côte, elle apparaît en effet inutilisable pour les convexités (41).

Elle a été proposée, notamment en 1930 à La Haye par les Etats-Unis. C'est la ligne dont chacun des points se trouve exactement à trois milles du point le plus proche de la côte et qui consiste dans la courbe tangente aux arcs de cercle tracés sur chaque point de la côte avec un rayon de trois milles.

L'avantage de cette méthode réside dans le fait qu'elle est applicable à toutes les côtes. Ce n'est pas à dire qu'elle ne nécessite pas quelques corrections. On peut se demander notamment à partir de quels points les arcs de cercle peuvent être tracés ; de plus elle suppose résolue la question de l'étendue des baies et des estuaires.

Néanmoins ce procédé a les faveurs de la doctrine américaine (42) et du gouvernement fédéral.

Mais nous quittons là l'aspect interne de la délimitation des espaces maritimes sous juridiction nationale pour aborder l'aspect international de la délimitation.

II - LA DÉLIMITATION DES ESPACES MARITIMES - ASPECTS INTERNATIONAUX.

"La délimitation des espaces maritimes a toujours un aspect international, elle ne saurait dépendre de la seule volonté de l'Etat riverain telle qu'elle s'exprime dans son droit interne.

S'il est vrai que l'acte de délimitation est nécessairement un acte unilatéral, parce que l'Etat riverain a seul qualité pour y procéder, en revanche la validité de la délimitation à l'égard des Etats tiers relève du droit international" (42bis).

Cette citation extraite du jugement rendu par la Cour Internationale de Justice dans l'Affaire des pêcheries anglo-norvégiennes reflète parfaitement les positions exprimées par les Etats-Unis au sujet du problème de la délimitation des espaces maritimes.

En effet le respect par les Etats côtiers des règles de droit international apparaît comme une constante de la politique américaine.

A - LA LARGEUR DE LA MER TERRITORIALE.

"La position adoptée par les Etats-Unis à l'égard de la largeur de la mer territoriale est déterminée par le fait qu'ils se sont ralliés constamment à la doctrine universellement reconnue de la liberté de la haute mer ; aucun Etat ne saurait s'en approprier unilatéralement une partie sans l'assentiment de tous les autres... leurs vues sont fondées sur la

(41) Cette méthode connue également sous le nom de système de "cap à cap" a été utilisée par les Etats-Unis devant la Cour permanente d'arbitrage de La Haye dans l'Affaire des Pêcheries de l'Atlantique du 7 septembre 1910.

(42) WULF op. cit. p. 603.
SHALOWITZ "Shore and sea boundaries" op. cit. p. 6.

(42 bis) Affaire des Pêcheries anglo-norvégiennes, Recueil C.I.J. 1951, p. 132.

pratique historique et sur l'expérience qui ont soutenu l'épreuve du temps..." (43)

L'adoption de la limite de trois milles résulte de pressions politiques exercées sur les Etats-Unis par la France lors du conflit qui opposa celle-ci, notamment à l'Angleterre et à l'Espagne.

Le 8 novembre 1793, JEFFERSON procéda à l'envoi de notes, presque similaires, à Edmond GENET et à son homologue britannique George HAMMOND, notes fixant de façon provisoire la largeur de la mer territoriale à trois milles marins.

Sept mois après la publication des Notes Jefferson, le Congrès adopta la limite des trois milles qui devenait ainsi loi des Etats-Unis. Il fallut cependant attendre l'Affaire du brick ANN en 1812 pour qu'une juridiction américaine fasse explicitement mention de cette limite dans sa décision :

"As the ANN arrived off Newburyport, and within three miles of the shore, it is.. that she was within the acknowledged jurisdiction of the United States..." (44).

Mais malgré la profession de foi de M. DEAN qui déclarait le 11 mars 1958 devant les membres de la Première Conférence sur le droit de la mer que "la règle des trois milles appartient au droit international établi et que c'est la seule règle sur laquelle ait jamais existé un accord pouvant être qualifié de général" (45), la sacro-sainte règle des trois milles a été "rongée" (nibbled) (45 bis) érodée par l'évolution des techniques et les impératifs économiques. Les Etats-Unis ont joué, par la succession de leurs actes contradictoires un rôle significatif dans la disparition ou l'altération de la règle.

Dès 1953 avec la promulgation du "Submerged Lands Act", lequel établissait en fait une mer quasiment territoriale de 9 milles pour les cinq Etats bordant le Golfe du Mexique, la limite des 3 milles connaissait une première alerte.

Même si pour le Département d'Etat la loi ne mettait pas en cause la position traditionnelle du gouvernement américain, la disposition accordant une protection de 9 milles au Texas était intéressante car elle fut directement la cause de la proclamation du Mexique portant sa mer territoriale à 9 puis en 1969 à 12 milles.

Sur le plan international le virage le plus significatif a été pris lors de la seconde Conférence de Genève en 1960 (Mars-Avril).

---

(43) Déclaration de M. DEAN à la 10ème séance de la 1ère Commission (mer territoriale-zone contigüe) le 11 mars 1958. Documents Officiels A/CONF.13/39, p. 28.

(44) The Brick ANN in United States Government. "The Federal cases" Vol. I, case number 397 pp. 926-928.

(45) Déclaration de M. DEAN, op. cit. p. 29.

(45 bis) Selon la terminologie employée par le juriste américain Tom FARER "The changing law of the sea Western hemisphere perspective" Sijthoff Leiden 1974 p. 36.

En effet, le 8 avril, les Etats-Unis et le Canada proposèrent la célèbre règle des "6 + 6", espérant de la sorte endiguer un mouvement plus vaste défavorable au principe de la liberté en haute mer (46).

Malgré un vote favorable en session plénière (54 voix contre 28 et 5 abstentions), le texte ne fut point adopté à la majorité des deux tiers.

Avec l'échec du projet nord-américain, les Etats-Unis réaffirmèrent leur attachement à la règle des 3 milles.

Si les Etats-Unis n'ont pas, aujourd'hui encore, consacré dans leur législation la limite de 12 milles, ils ont dès 1968 amorcé un virage en ce sens. Cette année-là, des voix s'élevèrent au Congrès en faveur de l'extension de la limite des eaux territoriales américaines.

Le Sénateur GRIFFIN introduisit un amendement ainsi rédigé :

"Provided, that in the case of any coastal country which claims a territorial sea extending more than three nautical miles from its coastline, the territorial sea of the United States shall be equal in distance to that claimed by such other country, but not to exceed twelve nautical miles" (47).

Cette même année, des négociations s'engagèrent entre les Etats-Unis et l'URSS afin de parvenir le plus vite possible à un accord sur la limite des 12 milles (48).
1970 allait être une année décisive.
Le 18 février, les Etats-Unis annonçaient officiellement leur appui à la limite des 12 milles (49).

Deux mois plus tard, ils déposaient conjointement avec l'Union Soviétique, un projet devant le Comité des Fonds Marins, organe chargé des travaux préparatoires de la Troisième Conférence sur le droit de la mer.

Le Président NIXON, lui-même, se déclara le 23 mai favorable à un Traité qui "situerait à 12 milles les limites de la mer territoriale...".

Désormais la position des Etats-Unis allait rester constante. Le 3 août 1971, le représentant américain au Comité des fonds marins affirmait que "la limite des 12 milles représente probablement la seule possibilité de réaliser un compromis international acceptable

---

(46) La proposition américano-canadienne prévoyait que :
"A state is entitled to fix the breadth of its territorial sea up to a maximum of six nautical miles measured from the applicable baseline.
A State is entitled to establish a fishing zone contiguous to its territorial sea extending to a maximum limit of twelve nautical miles from the baseline...".
Documents officiels. Doc. A/CONF.19/SR.13, p. 8.

(47) Senate bill S 2269. Congressional Record. 3 avril 1968 Vol. 114 7e partie p. 8872.

(48) La limite des eaux territoriales soviétiques est de 12 milles depuis 1927.

(49) Article de J. STEVENSON dans le Washington Post "US Shifts position on territorial limit". 9 février 1970, p. A. 16.

entre... des Etats encore partisans de la vieille limite des 3 milles et des Etats... qui réclament une limite de 200 milles" (50).
Cette volonté de compromis se manifesta en août 1972 lors du dépôt du projet d'articles sur la largeur de la mer territoriale et sur les détroits.

"Tout Etat a le droit, sous réserve des dispositions de l'article 2, de fixer la largeur de sa mer territoriale à 12 milles marins au maximum, mesurés conformément aux dispositions de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contigüe (Article premier par. 1).

Cette faculté de déterminer librement les limites de la mer territoriale jusqu'à une distance maximale de 12 milles est assortie du droit de libre transit de la navigation aérienne et de la navigation maritime à travers les détroits internationaux.

Il semble bien finalement que "la règle des 3 milles ait constitué un phénomène "naturel" dû à l'évolution, correspondant à un certain contexte international. Le critère juridique a survécu dans la réalité aussi longtemps qu'il a survécu dans l'esprit des hommes" (51).

B - LE CRITERE DES 200 MILLES.

Les 200 milles trouvent leur origine dans les déclarations latino-américaines postérieures aux proclamations TRUMAN de 1945, notamment dans celle de Santiago du 18 août 1952 (52).

En effet historiquement les Etats du Pacifique ont voulu s'assurer le contrôle d'une zone poissonneuse ; or la distance séparant la côte des bancs de poissons du courant de Humboldt est d'environ 200 milles. Par la suite la limite des 200 milles a été invoquée par d'autres Etats qui n'y avaient aucun intérêt économique particulier mais le mythe des 200 milles était né.

Quant aux Etats-Unis après s'être opposés au critère des 200 milles, ils l'ont accepté et l'ont appliqué, dans le sens d'une juridiction fonctionnelle, aux pêcheries maritimes.

Le caractère évolutif de la position des Etats-Unis se traduit dans un premier temps par le refus de reconnaître une quelconque valeur à la limite des 200 milles, avant de l'accepter dans un second temps à condition que cela fasse partie d'une vaste solution d'ensemble permettant notamment le libre transit par les détroits servant à la navigation internationale.

---

(50) Chronique des faits internationaux, RGDIP 1972, n° 4, p. 1146.

(51) F. THIBAUT "Le continent américain et le droit de la mer", R.G.D.I.P. 1976, n° 3, p. 796.

(52) Déclaration tripartite, Chili - Equateur - Pérou qui affirme la juridiction exclusive sur une zone maritime jusqu'à une distance de 200 milles.

Si le Département d'Etat s'est élevé contre les appropriations nationales des zones de pêche en Amérique Latine, le Département de la Défense, de son côté, a exprimé la crainte de voir se développer le phénomène de la "juridiction rampante" (creeping jurisdiction). Ce phénomène qui combine l'action de deux mouvements, l'un latéral de la côte vers le large, l'autre vertical du fond vers la surface (53) est susceptible en effet d'atteindre directement les intérêts stratégiques des Etats-Unis, en particulier ceux de sa Marine de guerre. Ainsi la limite de 200 milles était combattue à la fois pour des raisons diplomatiques (relations avec certains pays étrangers), économiques (intérêts de l'industrie de pêche "lointaine") et stratégiques (liberté de manoeuvre des forces armées américaines). Cependant l'évolution des négociations au sein de la Troisième Conférence allait conduire les Etats-Unis à modifier leur attitude.

Lors de la session de Caracas, le chef de la délégation des Etats-Unis annonçait officiellement en séance plénière que son pays soutiendrait désormais la limite des 200 milles (54).

Si les U.S.A. acceptent ainsi l'introduction dans le droit de la mer de la notion de zone économique, c'est sans doute parce qu'ils espèrent de la sorte obtenir la fixation d'une limite jugée raisonnable de l'étendue des eaux territoriales.

Conçue donc comme une concession dans le cadre d'un "package deal", la limite des 200 milles a été consacrée à l'article 2 du document L. 47 (55) :

"La limite extérieure de la zone économique ne dépasse pas 200 milles marins à partir des lignes de base applicables utilisées pour mesurer la mer territoriale".

L'adoption du critère des 200 milles permettra aux Etats-Unis de régir 2,222 000 milles carrés supplémentaires ce qui correspond environ à 80 % de leur territoire terrestre (56).

La nouvelle zone renferme un potentiel considérable de ressources tant biologiques (25 % des sources actuelles de protéine de poisson) que minérales (plus de 5 milliards de tonnes de pétrole et plusieurs milliers de milliards de mètres cube de gaz naturel (57).

Mais si "cette nouvelle acquisition de territoire sera à long terme un des évènements qui profitera le plus aux Etats-Unis" (58), il n'en demeure pas moins que l'extension de la juridiction américaine sur les espaces maritimes au large de ses côtes va poser des problèmes épineux de délimitation avec les Etats voisins.

(53) Cf. la description de ce phénomène dans le témoignage du Pr. L. HENKIN devant le "Special Subcommittee on Outer Continental Shelf. Senate Committee on Interior and Insular Affairs - 91ème session, 22 janvier 1970 - p. 31 et ss.

(54) M. STEVENSON, 11 juillet 1974, A/CONF.62/SR.38, p. 8 et ss.

(55) 8 août 1974. Projet d'articles d'un chapitre concernant la zone économique et le plateau continental, A/CONF.62/C.2/L.47.

(56) Soit 7 550 000 millions de Kms carrés dont 5 215 000 pour les seuls Etats d'Hawaï et d'Alaska. L. ALEXANDER "The extended economic zone and US Ocean Interests". Columbia Journal of World Business", Printemps 1975, p. 36.

(57) "Energy facility siting incoastal areas" US Government Printing Office. Washington Décembre 1975, p. 27 et ss.

(58) L. ALEXANDER op. cit. p. 41.

Les difficultés les plus sérieuses risquent de naître avec le Canada car ce pays va procéder prochainement à la mise en place d'une zone économique de 200 milles (59). Cependant malgré la perspective d'inconvénients de cette nature, les Etats-Unis n'ont pas hésité à appliquer de façon unilatérale le critère des 200 milles dans le sens d'une juridiction fonctionnelle.

L'introduction dans la législation américaine de mesures visant à instaurer une zone de pêche de 200 milles est due à l'initiative du Congrès américain et non à celle de l'Exécutif.

Les raisons en sont simples : Si le Congrès a pu exercer une certaine influence dans le processus de prise de décision, il le doit le plus souvent à la spécialisation de ses membres qui se montrent plus sensibles aux implications politiques intérieures et aussi plus accessibles aux pressions de groupes d'intérêts.

Cette prise en compte de la réalité politique intérieure a joué un rôle majeur dans la détermination de la décision étendant les limites de la zone de pêche des Etats-Unis à 200 milles.

Le Congrès, dès sa 93ème session, a manifesté un intérêt croissant pour le problème des pêcheurs maritimes en raison, surtout, de la disparition progressive de plusieurs espèces au large des côtes des Etats-Unis.

Très vite l'attention des membres du Congrès se porta sur la proposition MAGNUSON ("Emergency Marine Fisheries Act") qui donna lieu à la tenue de "hearings" (60).

L'Administration FORD s'opposa à toute action unilatérale tant qu'un accord international ne serait pas négocié et ratifié, mais la pression en faveur du projet MAGNUSON se révéla plus forte encore qu'elle ne l'avait été pour le projet METCALF (61).

Ainsi, dès le 18 décembre 1975, le Président FORD faisait publiquement savoir que non seulement il n'opposerait pas son veto à une telle loi mais encore qu'il en était partisan.

La Maison Blanche souhaitait simplement que la loi ne rentre en application que le 1er janvier 1977, ceci pour laisser au Département d'Etat une chance supplémentaire d'obtenir un accord international à la session de New-York en mai 1976.

---

(59) Pour une étude détaillée des problèmes entre le Canada et les Etats-Unis voir D. JOHNSON "The economic zone in North America scenarios and options" Ocean Development and International Law Journal. Volume 3 n° 1 1975, p. 53 à 69.

(60) Audiences publiques qui servent de forum pour les Départements et Agences fédéraux et au cours desquelles sont débattues toutes les implications d'un projet de loi en présence de toutes les parties intéressées.

(61) Projet relatif aux minéraux solides.

Le 28 janvier 1976, le Sénat des Etats-Unis adoptait par 77 voix contre 19 le projet de loi MAGNUSON.

Un vote ultérieur des deux chambres en mars 1976 fixa au 1er mars 1977 la date d'application des nouvelles mesures ; et le Président FORD promulguait le 13 avril 1976 la loi sous le nom de "Fishery Conservation Act".

Le législateur américain a donc passé outre aux objections de ceux qui craignaient des mesures de répression de la part d'autres Etats contre les pêcheurs de thon de Californie et les "crevettiers" du Golfe du Mexique qui pêchent souvent dans les 200 milles d'autrui. Cependant une disposition de la loi autorise le Président à imposer des restrictions sur les importations en provenance d'un Etat qui exercerait des représailles contre les mesures américaines.

Néanmoins l'adoption par les U.S.A. du critère des 200 milles ne va-t-elle pas avoir des répercussions sur la détermination de la limite extérieure du plateau continental.

C - LA LIMITE EXTERIEURE DU PLATEAU CONTINENTAL.

La genèse de la notion de plateau continental a connu deux phases successives :

- la première, qui débute en 1945 avec la Proclamation TRUMAN et s'achève en 1958 avec la conclusion de la Convention de Genève, est pour les Etats-Unis celle de la certitude "relative".
Elle marque l'emprise, sur le droit international, de la doctrine américaine (1°).

- la seconde, qui commence au milieu des années 1960 et se continue de nos jours, est celle de l'incertitude "absolue".

La définition du plateau continental contenue dans la Convention du 29 avril 1958 ne détermine pas avec une précision suffisante les limites de la zone sur laquelle un Etat riverain exerce des droits souverains en vue d'explorer et d'exploiter les ressources naturelles. En effet, l'évolution rapide des techniques d'exploration et d'exploitation a fait de cette convention un instrument critiqué par la plupart des Etats.

Aux Etats-Unis, la politique du "laissez-faire, laissez-aller" a fait place en 1968 à la volonté de redéfinir la conception originelle (2°).

1°) HISTOIRE ET EFFECTIVITE DE LA DOCTRINE AMERICAINE.

La Proclamation TRUMAN devait cependant être bientôt considérée comme le point de départ dans l'élaboration du droit positif en ce domaine (plateau continental) et la doctrine principale qu'elle énonçait... l'a finalement emporté sur toutes les autres" (62).

Ainsi la doctrine élaborée en 1945, a été confirmée par l'Outer Continental Shelf Lands Act" de 1953 et par la Conférence Interaméricaine de Ciudad Trujillo de 1956

(62) Plateau continental de la Mer du Nord - Arrêt C.I.J., Recueil 1969, par. 47.

avant d'être codifiée par la Convention de Genève de 1958.

A) LA PROCLAMATION TRUMAN DU 28 SEPTEMBRE 1945.

Tout ou presque a été dit sur cette déclaration (63), nous nous contenterons ici d'en rappeler les principaux aspects.

Elle expose la politique future des Etats-Unis en ce qui concerne les ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du plateau continental.

Le texte de la Proclamation ne donne aucune précision sur l'étendue géographique du plateau continental.

Celui-ci est seulement décrit comme un "prolongement terrestre de l'Etat riverain, lui appartenant ainsi naturellement, puisque ces ressources forment souvent une extension vers la mer d'un gîte ou d'un dépôt situé sur le territoire...".

Ce n'est que dans un communiqué de presse (64), joint à la Proclamation, qu'il est fait mention de l'isobathe maximum de 100 brasses (approximativement 200 mètres).

Plus précis apparaît le passage essentiel :
"... le Gouvernement des Etats-Unis, considère les ressources du sous-sol et du lit de la mer du plateau continental recouvert par la haute mer mais contigu à la côte des Etats-Unis, comme appartenant aux Etats-Unis et soumis à sa juridiction et à son contrôle".

Comme le souligne Charles VALLEE, "la proclamation TRUMAN a engendré un processus de formation du droit international" (65).

B) LA CONFIRMATION ULTERIEURE DE LA DOCTRINE TRUMAN.

Si la Proclamation de 1945 affirmait le droit de l'Etat riverain d'exercer des droits exclusifs de contrôle et de juridiction sur le plateau continental situé sous la haute mer adjacente à ses eaux territoriales, elle ne prévoyait aucune disposition relative au "leasing" du plateau continental (66) car seul le Congrès était compétent en la matière.

C'est pour cette raison que le Congrès adopta au mois d'août 1953 l'"Outer Continental Shelf Lands Act".

La promulgation de cette loi se situe dans la droite ligne de la Proclamation TRUMAN et ne traite que du sous-sol et du lit de la mer.

---

(63) Proclamation Présidentielle n° 2267. Pour plus de précisions, Ch. VALLEE, le plateau continental dans le droit positif actuel". Paris Pédone, 1971, 359 p.

(64) Department of State Bulletin, Volume XIII 1945 p. 484.
"Generally, submerged land which is contiguous to the continent and which is covered by no more than 100 fathoms of water is considered as the continental Shelf".

(65) Ch. VALLEE, op. cit. p. 51.

(66) Le terme "leasing" qui se traduit généralement en français par l'expression "location-vente", doit s'entendre dans ce cas, en une simple "location" (attribution d'un bail).

Désormais la compétence des Etats-Unis s'étend non seulement aux ressources naturelles mais aussi à l'ensemble du sous-sol et du lit de la mer.

Aucune disposition concernant la limite extérieure ne figure dans la loi, toutefois si l'on se réfère aux travaux préparatoires, on y relève d'intéressantes précisions.

En effet un certain nombre d'experts font allusion au concept géologique du plateau continental.

Selon ce concept, le plateau prend fin à l'endroit où commence la pente continentale c'est-à-dire environ à 200 mètres de profondeur. Or, le Congrès, en toute connaissance de cause, n'adopta pas ce point de vue et formula une définition souple selon laquelle toutes les terres submergées, à l'exception de celles qui sont la propriété des Etats fédérés, appartiennent aux Etats-Unis et sont soumises à son contrôle. Cette flexibilité, qui permet de suivre l'évolution dans le temps de la notion de plateau continental, laisse la porte ouverte à une extension future des limites externes.

Certains auteurs (67) ont cru déceler une telle intention dans un article de la Résolution finale de la Conférence Interaméricaine sur la préservation des ressources naturelles réunie à Ciudad Trujillo (68) :

"Le lit et le sous-sol du plateau continental, la terrasse continentale (69) ou bien les autres régions sous-marines, adjacents à l'Etat côtier, en dehors de sa mer territoriale, et jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au-delà de cette limite, jusqu'à l'endroit où la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles du lit de la mer et du sous-sol, appartiennent exclusivement à cet Etat et sont soumis à sa juridiction et à son contrôle...".

Ces auteurs ont vu dans l'introduction du terme "terrasse" la volonté des vingt Etats du continent américain (y compris les Etats-Unis) d'inclure la totalité de la terrasse continentale dans leurs revendications.

Or, même si les Etats-Unis ont adopté la Résolution du 28 mars, la présence dans le texte du critère de l'adjacence introduisait dans leur esprit un facteur de limitation aux désirs d'extension immodérée (70).

C) LA CODIFICATION DE LA DOCTRINE.

Les principes, que la pratique américaine avait dégagés depuis 1945 ont indéniablement influencés les participants à la Première Conférence des Nations Unies sur le droit

(67) En particulier L. FINLAY "the outer limit of the continental shelf", A.J.I.L., Volume 64, janvier 1970, p. 43 à 45.

(68) 15 - 28 mars 1956.

(69) Définie plus loin comme un ensemble constitué du plateau et de la pente continentale.

(70) Il ne faut pas oublier d'une part que la Proclamation TRUMAN employait la notion voisine de contiguité, d'autre part que les déclarations latino-américaines postérieures à cette Proclamation provoquèrent les protestations des Etats-Unis qui s'indignèrent de la "violation par certains Etats Sud-américains du principe de la liberté de la haute mer".

de la mer.

Le contenu de l'article 1 de la Convention du 29 avril 1958 en apporte une preuve évidente, le plateau continental étant défini comme "le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes, mais situées en dehors de la mer territoriale, jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au-delà de cette limite, jusqu'au point où la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles des dites régions".

Cette définition juxtapose ainsi deux paramètres ; l'un, physique, est celui de la profondeur, l'autre, technique, est la possibilité d'exploitation.

Il est certain que les critères proposés en 1958 reflètent très exactement le point où en étaient les possibilités des Etats-Unis à cette époque en matière de forage et de recherches sous-marines : c'était suffisant, non seulement pour le pétrole, mais encore pour les dépôts de phosphates situés à 40 milles des côtes californiennes ; comme le souligne F. THIBAUT, "les règles préconisées et pratiquées par le géant nord américain étaient "techniquement" très suffisantes et juridiquement assez convenables, encore qu'un peu imprévoyantes" (71).

Mais la révolution technologique et la valorisation de l'aspect océan réservoir de richesses (notamment minérales) allait conduire de nombreux secteurs de l'industrie à réclamer une redéfinition de la doctrine du plateau continental.

2°) LA REDEFINITION DE LA CONCEPTION ORIGINELLE.

"The continental shelf cries for redefinition" (72).
Cette citation met en lumière les aspirations qui se font jour au sein de l'industrie pétrolière dans les années 1967-1968.
En effet au début de 1968 de nouvelles découvertes de gisements d'hydrocarbures vont amener les compagnies pétrolières à réévaluer leurs politiques en ce qui concerne les zones de production en mer.

Cette conception heurtait la conception traditionnelle des Etats-Unis, favorable à une juridiction nationale étroite afin de préserver la liberté de mouvement de la marine de guerre.

Le choc de ces deux conceptions allait entraîner un conflit à l'intérieur même de l'Exécutif américain, qui devait connaître un premier aboutissement avec la Déclaration Nixon de 1970.

Mais l'adoption en 1974 du critère des 200 milles devait conduire à un réaménagement de la position américaine dans un sens plus favorable aux intérêts pétroliers.

A) LE CONFLIT AU SEIN DE L'EXECUTIF.

Le litige relatif à la limite exacte de la juridiction nationale, trouve son

(71) F. THIBAUT, *"Le continent américain et le droit de la mer", R.G.D.I.P., 1976, n°5, p. 795.*

(72) L. HENKIN *"Law for the sea's mineral resources". 1967, p. 94. Reproduit dans A.J.I.L. Volume 64, Janvier 1970, p. 43.*

origine dans une étude du "Geological Survey" selon laquelle les champs pétrolifères sont essentiellement situés dans les marges continentales.

Ce n'est toutefois qu'en 1969 que le NPC a formulé définitivement sa politique. Celle-ci repose sur l'interprétation géologique du critère d'exploitabilité :

"The United States, in common with other coastal nations, now has exclusive jurisdiction over the natural resources of the submerged continental mass seaward to where the submerged portion of that mass meets the abyssal ocean floor" (73).

L'argumentation du NPC combinait une ingénieuse version d'une crise nationale de l'énergie et un raisonnement juridique élaboré.
S'appuyant sur des estimations du Département de l'Intérieur, le NPC considérait comme vital pour les Etats-Unis le fait de contrôler toutes les ressources énergétiques de la marge continentale, sous peine de dépendre de sources d'approvisionnement étrangères.

Un tel contrôle pourrait s'exercer conformément aux dispositions de l'article 1 de la Convention de 1958, jusqu'à la limite externe de la marge continentale.

Mais tandis que le NPC développait ses vues à l'intérieur du Gouvernement, la position du Département de la Défense (DOD) évoluait de façon diamétralement opposée.

Le Pentagone s'élevait contre toute extension du plateau continental des Etats-Unis basée sur la clause de l'exploitabilité et dénonçait le risque de "juridiction rampante" qui aurait pour conséquence immédiate de fermer l'accès des zones côtières des autres Etats à la Navy.

Il s'agissait donc pour le DOD d'éloigner cette menace ; c'est ainsi que le Département de la Défense se montra partisan de la convocation d'une Conférence formelle qui permettrait d'aboutir à la conclusion d'un large accord international. En tout état de cause, le plateau continental ne devrait pas s'étendre au-delà de l'isobathe de 200 mètres.

Le rapport de la Commission Stratton rejoignait le DOD dans ses conclusions ; il condamnait la position du NPC et recommandait que la limite du plateau continental soit fixée à l'isobathe 200 ou à 50 milles de la ligne de base servant à mesurer la largeur de la mer territoriale :

"By providing the 200 meter-50 mile alternative, the inequity of a definition in terms of depth alone will be avoided for those coastal states which either are not on a geological continental shelf... or which have coasts that drop almost immediately to great depths.. (74).

Un autre département ministériel était sensibilisé aux questions de la limite extérieure du plateau continental : le Département d'Etat (DOS) dont la mission essentielle consiste à défendre les intérêts américains tout en maintenant des relations harmonieuses avec les autres nations.

(73) *National Petroleum Council "Petroleum Resources under the ocean floor" Mars 1969, p. 70-72.*

(74) *BROWNLIE J. "Recommandations on the limits of the continental shelf and related matters: a commentary". Proceedings of the law of the Sea Institute 1969, Rhode Island, p. 143.*

Pour atteindre cet objectif, le Département d'Etat devait s'efforcer de contrôler au maximum la formulation de la politique des Etats-Unis en ce domaine. Néanmoins il fallait auparavant mettre fin au litige qui opposait le DOD au Département de l'Intérieur, défenseur de l'industrie du pétrole.

D'Avril 1969 à janvier 1970, le Département d'Etat multiplia les tentatives de conciliation ; c'est ainsi que le DOS proposa l'adoption d'une zone intermédiaire dans la région comprise entre l'isobathe de 200 mètres et le rebord de la marge continentale.

Cette proposition reçut un accueil mitigé ; si le Département d'Etat l'accepta, le Département de la Défense le rejeta.

Tirant les conséquences de son échec, la Maison Blanche fixa la réunion de l'"Under Secretaries Committee" (75) au 20 janvier 1970.

Réuni sous la présidence du Secrétaire d'Etat adjoint Eliott Richardson, l'"Under Secretaries Committee" limita son action à la remise d'un rapport à H. KISSINGER. Pourtant, sous la pression de violentes attaques émanant du DOD, E. Richardson formula alors une Quatrième proposition, réalisant un compromis entre les positions du DOD et du DOS.

Il retenait le concept de zone intermédiaire mais d'une zone partie intégrante du régime international ; il différait donc de la première version du DOS. Les réactions au projet révisé furent réservées : le Département de la Défense, tout en maintenant sa position, jugeait celle du Département d'Etat acceptable. De son côté, le Département de l'Intérieur se montrait plus réticent et réclamait le retour à l'ancienne version (76).

Ainsi la Maison Blanche se trouvait en présence de quatre options ; mais bien que celles-ci aient été transmises à la Présidence au mois de Mars, aucune décision n'intervint avant la fin du mois de Mai.

Le Conseil National de Sécurité, devant lequel le litige fut porté, élabora la version finale du projet sous la forme d'un mémorandum.

Henry Kissinger y recommandait le choix de la position du DOD ou bien de celle d'Eliott Richardson.

Finalement, le Président Nixon, se conformant aux recommandations de Kissinger, allait se prononcer en faveur de la version Richardson.

B) LA DECLARATION NIXON DU 23 MAI 1970.

La politique présidentielle fut dévoilée lors d'une conférence de presse du Représentant spécial, John Stevenson, le 23 mai 1970.

Le Président NIXON préconisait que "tous les pays adoptent aussitôt que possible un Traité par lequel ils renonceraient à toutes les revendications nationales sur les ressources naturelles du fond des mers au-delà du point où la haute mer atteint une profondeur de 200 mètres et acceptent de considérer ces ressources comme le patrimoine commun de l'humanité".

(75) Un mémorandum de la Maison Blanche en date du 17 avril 1969 habilitait l'USC, en l'absence d'un accord, à débattre de la position que les Etats-Unis adopteraient à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

(76) Contrairement à la première version du DOS, la version révisée ne reconnaît à l'Etat côtier qu'un rôle de dépositaire.

La Déclaration divisait en deux parties la zone internationale,
Sur une première partie, s'étendant jusqu'à la marge continentale, les Etats côtiers seraient les mandataires de la collectivité internationale et recevraient une part des revenus de l'exploitation des ressources.

Au-delà des marges continentales, le régime international serait doté d'un mécanisme qui autoriserait et réglementerait l'exploitation.

Quelques jours après la publication de cette Déclaration, Eliott Richardson informa le Congrès du dépôt devant le Comité des Fonds Marins d'un projet reprenant dans le détail les propositions présidentielles.
C'est ainsi que les Etats-Unis présentèrent au Comité leur projet de Convention malgré les réticences exprimées par le Département de l'Intérieur (77).

Cependant l'émergence du critère des 200 milles au sein de la Troisième Conférence sur le droit de la mer devait amener les Etats-Unis à abandonner l'idée faisant de l'Etat côtier le mandataire de la communauté internationale.

C) LA POSITION ACTUELLE.

De multiples raisons ont milité en faveur d'un changement de position à l'égard de la limite externe du plateau continental.

Cette modification était rendue nécessaire en premier lieu par l'attitude de plus en plus hostile du Sénat américain (78).
Dès 1971, un Rapport des sénateurs Englund et Cook remettait en cause la prédominance des intérêts militaro-stratégiques et critiquait la position du DOS. En 1972, un nouveau Rapport des sénateurs Englund et Stang approuvait l'idée, émise par le sénateur Metcalf, d'une action unilatérale.

Le second facteur de changement tient à la publication en juillet 1974 d'un Rapport intérimaire du National Petroleum Council.
Le rapport, prenant en considération les mutations intervenues depuis 1969, recommandait que "The exclusive jurisdiction of the coastal state over the exploration and production of mineral resources from the seabed offshore its coasts encompasses an area referred to as the "economic resource zone" the seaward boundary of which is a line 200 nautical miles seaward of the landward base line from which the breadth of the territorial sea is measured or, beyond that limit, to the seaward limit of the continental margin, whichever is broader" (79).

Le NPC précisait ainsi que la jonction entre le continent submergé et les plaines abyssales se fait par le glacis précontinental et rappelait que la limite la plus logique de la juridiction nationale restait la base de la pente continentale qui constitue le rebord externe de la masse continentale submergée (80).

---

(77) "United Nations Draft Convention of the International Seabed area". Document A/AC.138/25 3 août 1970.

(78) K. KOLB "Congress and the ocean policy process". ODILJ 1976, Volume 3, n° 3, p. 272.
(79) Rapport interimaire du 4 juillet 1974 "Ocean Petroleum Resources", p. 12.
(80) Idem, p. 14.

Ce Rapport fut rendu public alors que se déroulait à Caracas la deuxième session de la Troisième Conférence sur le droit de la mer.
A-t-il influencé les décisions que le Gouvernement américain a annoncées à Caracas ?
Quoiqu'il en soit, l'article 22 du projet sur la zone économique et le plateau continental définit ce dernier comme "le fond de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes à la mer territoriale et situées au-delà de la mer territoriale jusqu'à la limite de la zone économique ou, au-delà de cette limite, tout ce qui correspond au prolongement naturel submergé du domaine terrestre de l'Etat côtier jusqu'à la limite extérieure de sa marge continentale".

Ainsi les Etats-Unis se prononcent-ils en faveur du maintien des droits acquis de l'Etat riverain sur les ressources minérales du plateau continental, lorsque celui-ci s'étend au-delà de la limite des 200 milles.

Pour les Etats-Unis, il ne saurait y avoir absorption de la notion de plateau continental par celle de zone économique.
Ils estiment que ce sont là deux concepts distincts qui devraient coexister et pourraient s'appliquer à la même aire géographique (81).

Toutefois, si les Américains ont accepté certaines concessions sur la délimitation des espaces, ils demeurent inflexibles sur le contenu des droits afférents à ces espaces.

---

(81) La zone économique a trait au lit, au sous-sol et aux eaux surjacentes de la mer ; le plateau continental n'est formé que du sol et du sous-sol de la mer. Cette différence suffit à justifier, aux yeux des Américains, la différence de régime fondée sur la spécificité de chaque espace maritime.

DEUXIEME PARTIE

LES ETATS-UNIS ET L'UTILISATION DES ESPACES MARITIMES SOUS JURIDICTION NATIONALE

A la fin des années 1960, le Professeur Douglas JOHNSTON a soutenu que l'évolution du droit de la mer au cours des siècles passés, a été animée de trois mouvements de grande amplitude : un premier qui aurait duré du XVIIème siècle à la Seconde Guerre Mondiale environ aurait provoqué l'établissement d'un droit basé sur des éléments d'ordre commercial ou militaire ; un deuxième qui aurait vu l'évolution de ce droit dans le sens de la primauté des intérêts économiques comprenant le développement des ressources de la mer sur les intérêts purement commerciaux et militaires ; enfin un troisième mouvement qui débuterait à notre époque et qui prendrait en considération des données beaucoup plus complexes tenant compte des progrès accomplis dans le domaine des possibilités d'exploitation des ressources du fond des mers ou encore du développement des armements sous-marins, conduit actuellement à l'élaboration d'un droit de la mer nouveau.

En l'occurrence cette analyse peut, dans ses grandes lignes,s'appliquer à l'évolution du droit de la mer aux Etats-Unis.

En effet deux impératifs contradictoires ont présidé à la mise en oeuvre de la politique maritime américaine :

En premier lieu, les intérêts économico-côtiers, défendus par le Département de l'Intérieur (82),
et en second lieu, les intérêts militaro-stratégiques, défendus par le Département de la Défense.

Tour à tour les deux départements ont pris le pas l'un sur l'autre ; et cette lutte a abouti à ce que le juriste Tom Farer a qualifié de "compromis américain" (83).

Par ce compromis, les Américains veulent obtenir le maximum de mobilité militaire tout en limitant au minimum leurs possibilités d'accès aux ressources économiques, autrement dit les Etats-Unis cherchent à concilier l'utilisation de l'espace marin à des fins stratégiques (I) avec l'utilisation de cet espace à des fins économiques (II).

---

(82) Cette terminologie est employée par A. HOLLICK dans son étude "US ocean politics" San Diego Law Review. Mai 1973. Volume 10 n° 3 - p. 467 et ss.

(83) FARER T. "Towards a new law for the seas : the evolution of United States policy" in "the changing law of the sea : western hemisphere perspectives" SIJTHOFF Leiden - 1974 p. 46.

I - L'UTILISATION DE L'ESPACE MARIN À DES FINS STRATÉGIQUES.

Une présomption existe généralement, dans la formulation de la politique étrangère d'une nation, en faveur de la primauté des intérêts de sécurité nationale.

Première puissance maritime du monde, les Etats-Unis ne font pas exception à la règle ; il suffit pour s'en convaincre de rappeler le rôle primordial joué par le Département de la Défense dans le processus de prise de décision (84).

Les militaires américains donnent des intérêts stratégiques une définition large qui s'étend au-delà des limites territoriales elles-mêmes.

A - LA NOTION DE SECURITE NATIONALE.

"Dans un ordre composé d'Etats souverains, le préalable de toute politique efficace est la sécurité... La liberté des mers demeure un élément fondamental de la sécurité de la plupart des nations" (85).

C'est en effet la perspective de voir l'océan devenir un champ de bataille à plusieurs dimensions qui dicte aujourd'hui ses nouvelles formes à la politique américaine.

Pour les Nations qui se sont "sanctuarisées" par l'atome, la composante aéronavale de leur stratégie militaire générale prend une importance grandissante ; aux temps nucléaires, les forces navales deviennent le moyen privilégié de l'appui d'une politique par l'affichage de la force (86).

Le "vrai" navire de guerre est devenu le sous-marin nucléaire qui constitue désormais le noyau de la force de défense des Etats-Unis et l'outil déterminant de l'équilibre de la terreur.

Actuellement, sur les 41 sous-marins porteurs de missiles embarqués, dix d'entre eux sont armés de Polaris A-3 et 31 sont équipés d'un missile radicalement nouveau, le Poséidon capable de transporter une ogive nucléaire de puissance supérieure à deux mégatonnes, il a une plus longue portée (8300 kms) ainsi qu'une précision plus grande.

D'autre part le Poséidon est équipé d'ogives multiples dont chacune peut être guidée séparément vers sa cible (87).

---

(84) *OSGOOD R "US Security interests in ocean law" Ocean Development and International Law Journal Volume 2 n° 1 - 1974 - p. 1-36.*

(85) *Discours prononcé par H. Kissinger le 8 avril 1976 devant l'Association de politique étrangère, le Conseil Américain de la Chambre de Commerce Internationale et l'Association Américaine pour les Nations Unies. Document personnel dactylographié p.3 et 5. Cette tendance a été confirmée par le Président Ford dans un entretien accordé au magazine Time daté du 10.1.77 "Notre premier problème est un problème de sécurité nationale...".*

(86) *Cela explique la présence dans la délégation américaine à la Troisième Conférence sur le droit de la mer de nombreux représentants de l'US Navy.*

(87) *Système connu sous le nom de MIRV = Multiple independently targeted re-entry vehicle. J. KNAUSS "Factors influencing a US position in a future law of the Sea Conference" Law of the sea institute - Rhode Island - Occasional paper n°10 - 1971 p. 2.*

Ainsi, un seul sous-marin devient capable de lancer en l'espace de cinq minutes 224 ogives nucléaires en restant tapi dans l'océan, sans faire surface.

Le grand avantage du sous-marin en matière de dissuasion tient au fait qu'il est impossible à détecter ou repérer, de sorte qu'il est pratiquement invulnérable en cas d'attaque surprise et ne peut être éliminé d'entrée de jeu.

Mais, si le sous-marin atomique offre des possibilités évidentes de dissuasion, son existence a quelque chose de peu rassurant pour les Etats-Unis. Cette dissuasion implique en effet que les Américains envisagent, dans le cadre de l'équilibre stratégique, la présence de sous-marins nucléaires, principalement soviétiques au large de leurs côtes. L'inquiétude amena la Marine à lancer, au début des années soixante, un programme massif de guerre anti sous-marine.

La grande importance de ces dispositifs de détection dans la capacité stratégique des Etats-Unis (88) explique en partie le souci manifesté par le gouvernement américain de ne pas écarter toute activité militaire sur le fond de la mer.

Le Traité du 7 décembre 1970, interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol, dans son article premier consacre le point de vue américain (89).

Le Traité de dénucléarisation du fond des mers, limitant les installations d'armes nucléaires à l'intérieur d'une zone maritime comprise entre la côte et la distance de 12 milles, le développement futur se fera en direction d'une mise à feu à partir de plates-formes mobiles, notamment à partir de sous-marins porteurs de missiles embarqués.

La création de cette situation nouvelle a renforcé les Etats-Unis dans leur attachement au principe de la libre circulation, notamment à travers les détroits servant à la navigation internationale.

B - LE PRINCIPE DE LA LIBRE CIRCULATION A TRAVERS LES DETROITS INTERNATIONAUX.

Comme nous l'avons déjà souligné, les intérêts stratégiques ont conduit la Marine américaine à veiller, pendant de longues années, au maintien de la règle des trois milles. Pour faire respecter ses vues, la Marine a du affronter aux Etats-Unis des forces hostiles telles que les industriels du pétrole et de la pêche côtière.

---

(88) En ce sens voir OSGOOD op. cit. p. 20-21.

(89) Texte et analyse du Traité par R.J. DUPUY dans "Le fond des mers" : "l'affectation exclusive du lit des mers et des océans à une utilisation pacifique". Armand Colin - 1971 p. 30-64.

La tendance à l'appropriation qui s'est exprimée par des proclamations unilatérales de droits sur une zone marine de 200 milles, amène conformément aux prévisions de la NAVY, la disparition pure et simple, dans certaines régions, de la haute mer au sens juridique du terme. Sous la pression des évènements, la position de la Marine a évolué lentement : à l'intransigeance a succédé le concept de "package deal" (90).

Mais pour quelles raisons la Marine américaine s'accroche-t-elle au principe de libre circulation dans les détroits ? Ce principe trouve son fondement dans l'idée de mobilité navale et privilégie sur le plan doctrinal le concept de libre transit à travers les détroits.

1°) LE FONDEMENT DU PRINCIPE : LA MOBILITE NAVALE.

La position du Département de la Défense ne souffre d'aucune équivoque. Les Etats-Unis rejettent catégoriquement l'idée de territorialisation des détroits qui porterait atteinte à leur politique de mobilité navale.

Des menaces pèsent, en effet, sur les lignes vitales du commerce international, la dépendance grandissante des Etats-Unis vis-à-vis de son approvisionnement en hydrocarbures couplée au problème de la libre circulation dans les détroits, rend la mobilité commerciale et militaire vulnérable.

L'existence sur la planète de cent vingt et un détroits où la seule extension des eaux territoriales à 12 milles créerait par recoupement autant de thromboses, pèse lourdement sur les décisions à incidence militaire (91).

L'efficacité des sous-marins lance-missiles qui constitue le second niveau de "réponse" à une possible attaque nucléaire, dépend du libre passage dans les détroits en plongée, autrement dit sans que l'ennemi puisse les localiser.

Or, la doctrine du passage innocent requiert le passage en surface de tous les sous-marins lorsque ceux-ci traversent un détroit dont les eaux sont partie intégrante de la mer territoriale. Une carte publiée par les services du Département d'Etat prend en considération seize détroits (92) dans lesquels les libertés de navigation et de survol doivent être maintenus à tout prix.

Dans l'optique de la force de dissuasion sous-marine, seuls les détroits indonésiens, notamment celui de Lombok et le détroit de Gibraltar, conservent une importance stratégique de premier ordre. Pour glisser du Pacifique dans l'Océan Indien (et vice versa) sans

(90) Cette tendance est apparue dès 1967 dans certains milieux de la Marine Américaine. "It seems that the United States might trade a recognition of 12 mile territorial sea claims for a guaranteed right of free, as opposed to innocent passage through international straits". CARLISLE R. "The three mile limit - obsolete concept ?" US Naval Institute Proceedings - 1967 - p. 33.

(91) La septième Flotte qui couvre le Pacifique est basée à Hawaï.

(92) "World straits affected by a 12 mile territorial sea" : Gibraltar, Babel Mandeb, Hormuz, Malacca, Lombok, le détroit de la Sonde, Ombai-wetar, le détroit entre le Japon et la Corée du Sud, celui de la Manche, Bering, Kennedy Robeson et cinq détroits de la mer des Caraïbes.

faire le tour de l'Australie c'est-à-dire sans s'imposer une rallonge de 7500 kilomètres, il n'est d'autre solution que de franchir des détroits dont un seul permet aux sous-marins nucléaires de naviguer en plongée : le détroit de Lombok.

Certains officiels du Pentagone ont affirmé que le passage en surface des sous-marins nucléaires pourrait entraîner leur destruction au sortir du détroit.

Mais la véritable question est toute autre :
La destruction des sous-marins détectés après leur passage dans les détroits aurait-elle une influence sur la possibilité de seconde riposte ?

Or pour réduire de façon significative la capacité américaine de seconde riposte, l'Union Soviétique devrait détruire,ce qui a priori semble difficilement concevable, vingt cinq submersibles.

De plus, une nouvelle génération de missiles équipera en 1980 les sous-marins nucléaires américains : les missiles Trident. Successeurs des Polaris et des Poséidon, le Trident aura une portée maximale de 12 000 km (93).

Dès lors l'absence de dispositions sur la libre circulation n'aurait que peu d'effets conséquents sur la stratégie nucléaire des Etats-Unis (94).

Toutefois, les Etats-Unis attachent toujours aujourd'hui la plus grande importance au droit de libre transit.

2°) LA CONSEQUENCE DU PRINCIPE SUR LE PLAN DOCTRINAL : LE DROIT DE LIBRE TRANSIT MARITIME ET AERIEN.

"La sécurité des Etats-Unis et celle de ses alliés dépendent pour une grande part de la liberté de navigation et de survol des détroits internationaux. L'existence de mers territoriales plus étendues, sans droit de libre transit dans les détroits, menacerait cette sécurité" (95).

En août 1971, répondant à un souci de conciliation, les Etats-Unis déposèrent un projet d'articles sur la largeur de la mer territoriale et sur les détroits au Comité des Fonds Marins (96).

L'article 2 énonce le principe du droit de libre transit :
"Dans les détroits utilisés pour la navigation internationale entre une partie de la haute mer et une autre partie de la haute mer ou la mer territoriale d'un Etat étranger, tous les navires et tous les aéronefs en transit jouissent, aux fins du passage à travers les détroits et au-dessus d'eux, de la même liberté de navigation et de survol qu'en haute mer."

---

(93) Le nouveau système est plus connu aux Etats-Unis sous l'appellation "Underwater long-range Missile System" (ULMS). Il équipera des nouveaux sous-marins de la série LAFAYETTE et qui sont armés de 24 missiles à têtes multiples.

(94) OSGOOD op. cit. p. 18.

(95) Déclaration du représentant des Etats-Unis au Sous-Comité II du Comité des Fonds Marins. A/AC.138/SCII/SR.43. p. 84.

(96) Projets d'articles sur la largeur de la mer territoriale, sur les détroits et sur les pêcheries - 3 août 1971 - A/AC.138/SC.II/L.4.

"Les Etats Riverains peuvent désigner des couloirs convenant pour le passage de tous les navires et de tous les aéronefs à travers ces détroits et au-dessus d'eux...".

Il faut souligner d'abord que le droit de libre transit que les Etats-Unis souhaiteraient voir reconnaître dans un traité sur le droit de la mer est un droit qui existe déjà dans les détroits concernés par une extension générale de la mer territoriale à 12 milles.

Le droit de libre transit proposé par les Etats-Unis est un droit limité, c'est-à-dire qu'un navire ou un aéronef exerçant ce droit peut seulement entrer dans un détroit,le traverser par la ligne la plus directe et en sortir à l'extrémité opposée.

En l'occurrence les Etats riverains auraient le droit de prendre des mesures de coercition à l'encontre des navires qui violeraient leurs lois ou leurs règlements en exerçant leur droit de libre transit à travers la mer territoriale comprise dans les détroits.

Les Etats-Unis estiment que la nouvelle convention devrait prévoir l'obligation pour les navires et les aéronefs en transit de s'abstenir de toute menace ou de tout emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des pays riverains.

De même, le nouveau Traité doit comprendre l'élément essentiel du transit des aéronefs ; en effet, tous les aéronefs, qu'il s'agisse d'aéronefs privés ou d'aéronefs d'Etat, jouissent actuellement du droit de survoler des zones de haute mer, y compris celles qui sont situées au-dessus des détroits servant à la navigation internationale. A moins qu'on ne prévoie des règles appropriées, l'extension à 12 milles de la largeur de la mer territoriale modifierait ce droit fondamental de survol (97).

Finalement il ressort des négociations au sein de la Troisième Conférence sur le droit de la mer l'impression de voir s'affirmer le principe du libre transit aérien et maritime, conformément aux thèses américaines.

L'article 37 du texte unique de négociation révisé, présenté par le Président de la Deuxième Commission, le définit en ces termes :
"Le passage en transit est l'exercice de la liberté de la navigation et de survol uniquement aux fins de transit continu et rapide à travers le détroit, entre une zone de la haute mer ou une zone économique exclusive. Toutefois, l'exigence de transit continu et expéditif n'interdit pas le passage à travers le détroit en vue d'entrer sur le territoire de l'Etat riverain, de le quitter ou d'en sortir..." (98).

Pourtant l'intransigeance manifestée par le Département de la Défense au cours des négociations ne risque-t-elle pas de nuire aux autres utilisations, en particulier aux utilisations de l'espace marin à des fins économiques ?

II - L'UTILISATION DE L'ESPACE MARIN À DES FINS ÉCONOMIQUES.

"Dans un monde en proie à la pénurie, les océans recèlent des ressources énergétiques inexploitées. C'est qu'on estime que 40% du pétrole et des ressources du monde se trouvent au fond des océans...

---

(97) En effet, le régime du passage inoffensif ne prévoit pas de droit de libre transit aérien.

(98) A/CONF.62/WP.8/rev.1/Part.II - 6 mai 1976 - p. 27.

"Le bien-être et la survie même des générations futures risquent de dépendre de la mesure dans laquelle l'humanité parviendra à arrêter l'épuisement actuel peu judicieux des poissons de mer..." (99).

Le mouvement d'appropriation nationale repose sur la prise en charge des intérêts économiques dont la primauté et la diversité ont justifié la définition d'une nouvelle zone économique nationale.

Initialement opposés à la notion de zone économique, les Etats-Unis s'y sont ralliés à la session de Caracas.
Depuis, ils ont contribué à la promotion d'une extension des compétences de l'Etat riverain.
Cependant, si l'exploitation des ressources de la zone économique ouvre d'immenses perspectives aux Etats-Unis, ceux-ci attachent également la plus grande importance à la gestion de leur zone côtière, en coopération avec les Etats fédérés.

A - LA COOPERATION INTER-ETATIQUE, MECANISME DE GESTION DE LA ZONE COTIERE.

L'adoption, le 27 octobre 1972, du "Coastal Zone Management Act" répond aux préoccupations du Congrès dans le domaine de la gestion de la zone côtière (100).

Mais que recouvre exactement le concept de zone côtière, autrement dit comment peut-on la définir ?

La loi de 1972 en donne la définition suivante :

"The coastal zone means the coastal waters (including the lands therein and thereunder) and the adjacent shore lands (including the waters therein and thereunder), strongly influenced by each other and in proximity to the shorelines of the several coastal states and includer transitional and intertidal areas,... in other areas, seaward to the outer limit of the United States territorial sea...".

En l'occurrence, la limite vers la mer de la zone côtière ne doit pas excéder les limites externes de la mer territoriale. Le Congrès a voulu ainsi éviter des conflits semblables à ceux que le Submerged Lands Act a suscités.

Cette loi accorde aux Etats fédérés un rôle important dans le processus de mise en valeur de la zone côtière. Elle reconnaît que le meilleur niveau pour solutionner le problème de la gestion est le niveau local.

Ainsi encourage-t-elle les Etats à utiliser les gouvernements locaux dans la planification et l'exécution des programmes de développement, la mission du gouvernement fédéral se limitant à surveiller seulement l'adéquation du processus et non les décisions prises par les Etats.

Cependant la prise en compte de l'intérêt national demeure l'un des buts premiers du législateur.

Cet intérêt national réunit deux composants, tout d'abord le développement et l'exécution par les gouvernements locaux de schémas rationnels de gestion, ensuite l'établissement par les Etats d'un programme de gestion prenant en considération les intérêts de la

(99) Discours d'Henry Kissinger le 8 avril 1976 à New-York p. 7, op. cit. p. 74, note 5.

(100) Textes dans International Legal Materials, Janvier 1973. Vol. XII n° 1 p. 108.115.

Nation (101).

Il faut toutefois noter que la Commission du Commerce du Sénat procède à un examen très attentif des programmes de gestion, afin de ne pas établir une définition arbitraire de l'intérêt national et ce audétriment des intérêts locaux (102).

La loi ne prévoit aucune sanction en cas de non-action des Etats, néanmoins l'assistance financière n'est accordée qu'aux seuls Etats ayant élaboré et mis en exécution un programme de développement.

La contribution du gouvernement fédéral représente les 2/3 des subventions, qui sont calculées selon une formule combinant le nombre d'habitants et la longueur des côtes des différents Etats (103).

B - L'EXPLOITATION DES RESSOURCES DANS LES ZONES ADJACENTES A LA MER TERRITORIALE.

Nous ne nous attacherons dans le cadre de cette étude qu'aux seules ressources minérales, les ressources biologiques faisant l'objet d'une autre contribution.

"Le plateau continental 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...
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 plateau continental ne coûte que la précaution nécessaire d'y établir notre souveraineté" (104).

Suivant les directives élaborées par son Secrétaire à l'Intérieur (105), le Président Truman proclama les ressources du sous-sol du lit de la mer du plateau continental recouvert par la haute mer mais contigu à la côte des Etats-Unis comme appartenant à la Nation américaine et soumis à sa juridiction et son contrôle.

Le droit international reconnut en 1958 les droits souverains et exclusifs de l'Etat riverain à des fins d'exploitation, sur le plateau continental adjacent à ses côtes.

Mais une fois les droits d'un Etat reconnus sur son plateau continental, l'exploitation des ressources minérales va être assurée par des sociétés pétrolières auxquelles les Etats vont donc concéder les zones. Les législations correspondantes varient assez sensiblement d'un pays à l'autre tout en s'inspirant de la législation minière terrestre (106).

C'est ainsi qu'aux Etats-Unis l'"Outer Continental Shelf Lands Act" du 7 août 1953 définit les conditions d'exploration et d'exploitation de même que le régime des permis et des concessions.

(101) KNECHT "Coastal Zone Management. A Federal perspective"CZMJ. Vol.1 n°1. 1973 - P. 127.
(102) National Ocean Policy Study : "Planning guidelines and work schedule for the 94th Congress" U.S. Government Printing Office Washington - Mai 1975, p. 5.
(103) "Energy facility siting in coastal areas" op. cit. p. 41 (Tableau).

(104) Rapport annuel du Secrétaire à l'Intérieur (1945). Laws and Regulations on the regime of the high seas. Volume I. Sales n° 1951 ; p. 38-39.

(105) Le professeur Scelle explique que la véritable justification de la Proclamation Truman est à trouver dans ce Rapport. G. SCELLE "Plateau continental et droit international" RGDIP. 1955 - n° 1, p. 36.

(106) En l'occurrence, le "Mineral Leasing Act" de 1920. Voir H. LEE "Decision to lease Outer Continental Shelf Lands" CZMJ - Volume 2 n° 1 - 1975 - p. 34.

1°) LA RECONNAISSANCE DES DROITS SOUVERAINS DE L'ETAT COTIER SUR LE PLATEAU CONTINENTAL.

"Les droits de l'Etat riverain concernant la zone du plateau continental, qui constitue un prolongement naturel de son territoire sous la mer, existent ipso facto et ab initio... sous la forme de l'exercice de droits souverains aux fins de l'exploration du lit de la mer et de l'exploitation de ses ressources naturelles"(107).

Cette thèse a été défendue avec vigueur par les Etats-Unis au Comité des Fonds Marins et l'est aujourd'hui encore à la Troisième Conférence sur le droit de la mer.

L'annonce de l'acceptation par les Etats-Unis du critère des 200 milles a entraîné un réaménagement de la position américaine. Celui-ci a abouti le 8 août 1974 à la présentation d'un projet d'articles sur la zone économique et le plateau continental (108).

Le projet d'articles reconnaît les droits souverains de l'Etat côtier sur le plateau continental en matière d'exploitation des ressources jusqu'à la limite extérieure de la marge continentale mais en même temps l'alinéa b) de l'article 27 prévoit des versements à la communauté internationale au titre de l'exploitation au-delà de l'isobathe des 200 mètres, ou au-delà de la mer territoriale, la limite prise en considération étant celle qui se trouve la plus éloignée de la côte.

Cette disposition, dans l'esprit des Américains, permet de concilier la position des Etats qui soutiennent que leurs droits s'étendent au-delà des 200 milles et celle des Etats qui ne veulent pas voir réduire l'héritage commun de l'humanité du fait de la reconnaissance de la juridiction de l'Etat côtier au-delà des 200 milles.

Aux yeux du représentant américain (109) la solution la plus satisfaisante et la plus réaliste consiste dans le paiement de droits internationaux à un taux modéré et uniforme pour l'extraction de ressources minérales au-delà des 12 milles ou de l'isobathe de 200 mètres (article 27 b).

Cette analyse de la situation a été réaffirmée le 8 avril 1976 par le Secrétaire d'Etat Henry Kissinger, lors d'un discours prononcé à la veille de la quatrième session de la Troisième Conférence sur le droit de la mer :

"la question est la suivante : qui aura le droit d'extraire les ressources des fonds marins dans cette région et qui partagera les bénéfices résultant de cette exploitation? D'une façon générale, les Etats côtiers exerceraient leur juridiction sur les ressources du plateau continental s'étendant au-delà des 200 milles... le Traité prévoit aussi que les Etats côtiers partageront avec la communauté internationale un pourcentage spécifié de la valeur des

---

(107) Cour Internationale de Justice. Affaire du plateau continental de la Mer du Nord. Recueil 1969, p. 51.

(108) Document A/CONF.62/C.2/L.47.

(109) Déclaration de M. STEVENSON à la 38ème séance de la commission plénière. 11 juillet 1974. Documents officiels de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Volume II, p. 182.

ressources minérales exploitées dans cette région" (110).

Mais comment va s'organiser l'exploitation des richesses minérales du plateau continental ?

2°) LA POLITIQUE DE "LEASING" DU PLATEAU CONTINENTAL AMERICAIN.

L'histoire de l'exploitation des hydrocarbures en mer a été et reste aujourd'hui encore étroitement liée aux desirata des compagnies pétrolières.
L'adoption en août 1953 de l'Outer Continental Shelf Lands Act marque le commencement de la "révolution tranquille" (111). Dans la période 1954 - 1971 la production du plateau continental des Etats-Unis s'est élevée à 360 millions de tonnes de pétrole et à 14,5 trillions de pied cube de gaz naturel (112).

Dans les vingt premières années (1954-1974), 2179 concessions ont été accordées ; les revenus fédéraux tirés de l'exploitation ont atteint le montant de 13,4 milliards de dollars dont 63% pour le seul Golfe de Louisiane (113).

Mais quelles raisons ont poussé le gouvernement fédéral à accélérer brusquement le processus de location en 1973 ?
Tout d'abord des impératifs économiques ont milité en faveur du pétrole"offshore". Devant les prévisions prévoyant un important déficit de la balance des paiements et alors que selon une étude du Geological Survey, près de 10 milliards de tonnes de pétrole reposent dans le sous-sol du plateau continental américain entre 200 et 3000 mètres, la Maison Blanche estima qu'il fallait sauvegarder les droits de la Nation sur les ressources de la marge continentale.

De plus les évènements du Proche-Orient allaient précipiter les choses.

Après une série d'auditions au Congrès, le Président Ford qui avait succédé à Nixon rendait public en novembre 1974 le nouveau programme de leasing.

L'ambition de ce plan, révisé en juin 1975, est simple : il a pour objectif le triplement des sommes tirées de la location par l'augmentation des périmètres à louer dans les cinq années suivantes (c'est-à-dire jusqu'en 1979).
Mais si le pétrole offshore doit prendre une place si importante dans l'approvisionnement énergétique, quelles sont les diverses conditions techniques, juridiques et institutionnelles qui devront être remplies ?

A) LES ASPECTS TECHNICO-JURIDIQUES.

Conduits à travailler sous toutes les latitudes et dans des conditions souvent très difficiles, les techniciens du pétrole se devaient de définir les extrapolations possibles de leur savoir faire technologique et industriel au domaine océanique en même temps que de découvrir les nouvelles contraintes que celui-ci leur impose.

Aujourd'hui les productions se font essentiellement sous une profondeur d'eau limitée.

---

(110) Discours d'Henry Kissinger op. cit. p. 17 et 18.

(111) H. LEE op. cit. p. 31.

(112) Un trillion est égal à un million de milliards ; quant au cubic foot il est équivalent à 0,028 mètre cube.

(113) LEE op. cit. p. 35

Ainsi en 1973, on pouvait estimer que 80 % de la production "offshore" étaient réalisés par des profondeurs ne dépassant pas trente mètres. Une enquête réalisée auprès des grandes compagnies pétrolières américaines révélait à la même époque que pour les dix années à venir 91 % des puits en exploitation le seraient à une profondeur maximum de 100 mètres (114).

Par conséquent, la perspective d'exploitations plus profondes va conduire au développement de solutions nouvelles. EXXON met particulièrement l'accent sur les techniques sous-marines par grands fonds.

Un nouveau type de plate forme pouvant forer par fonds de 700 mètres est testé depuis quelques mois au large des côtes de Louisiane. Plus spectaculaire : le prototype d'un "système de production submergé" (SPS) qui effectue toutes les opérations de production et de développement par l'intermédiaire d'une structure très sophistiquée déposée au fond de la mer et commandée à partir d'un navire ou même d'un bureau installé à terre. Le système permet d'effectuer la maintenance et toutes les réparations sans intervention directe de l'homme. Actuellement, le SPS est testé au large de la Nouvelle-Orléans ; il peut déjà opérer à plus de 700 mètres de profondeur et 40 millions de dollars et sept ans de travail y ont été consacrés.

Ce système, s'il conduit jusqu'à un niveau opérationnel, sera beaucoup plus fiable que les plates-formes pour produire et développer les gisements pétrolifères en eau profonde (115).

Toutefois la multiplication des installations et des îles artificielles destinées à l'exploration ou l'exploitation des ressources minérales au large des côtes américaines pose un problème juridique : qui exercera sur le plan national sa juridiction sur les îles artificielles ?

La législation des Etats-Unis se limite aux structures utilisées pour l'exploration et l'exploitation des ressources du plateau continental. En général, les lois des Etats fédérés s'appliquent à toutes les installations situées à l'intérieur des trois milles (116).

De même les lois fédérales s'appliquent aux structures érigées pour exploiter les ressources naturelles au-delà des trois milles. La Cour Suprême, en l'occurrence, a réaffirmé en 1969, dans son arrêt "Rodrigue c Aetna Casualty and Surety Co" (117) le principe de la primauté de la loi fédérale en ce qui concerne les litiges concernant l'"Outer Continental Shelf", les lois des Etats fédérés ne s'appliquant que dans l'hypothèse d'un vide juridique. Ainsi dans l'affaire Etats-Unis c Ray (118), les juges ont entendu à l'OCS, les dispositions du "Rivers and Harbors Act" qui interdit la construction de toute installation sur une voie navigable. Ils ont reconnu au gouvernement fédéral un "intérêt suffisant" (sufficient interest)

---

(114) D. COULMY JP PAGE "Les ressources de l'océan : mythe ou réalité". Presses de la Cité. 1974 p. 97.

(115) "Un Major deux ans après la crise" le Nouvel Economiste n° 14 - 19 janvier 1976 - P. 49 à 56.
Sur les travaux de l'"Exxon Research Engineering Company" p. 53.

(116) C. WALKER "Jurisdictionnal problems created by artificial islands" San Diego Law Review Mai 1973 - Volume 10 n° 3 p. 641. Néanmoins l'autorité des Etats-Unis en matière de navigation et de contrôle est reconnue par le S.L.A.

(117) 395. US. 352 (1969)

(118) 423 F. 2d 16 (5th Cir. 1970).

pour demander la suppression de toute structure, érigée sur le plateau continental, interférant avec les droits exclusifs des Etats-Unis sur les ressources naturelles du plateau.

B) LES ASPECTS INSTITUTIONNELS ET PROCEDURAUX.

La plupart des études, portant sur la politique énergétique des Etats-Unis ont privilégié les aspects scientifiques et techniques du "leasing" mais ont presque totalement ignoré le côté institutionnel et procédural. Or, le processus de prise de décision influe grandement sur la politique de développement des ressources.

Il est prévu dans ses moindres détails par l'"Outer Continental Shelf Lands Act" du 7 août 1953.

Le Secrétaire à l'Intérieur est chargé d'administrer le plateau continental américain au-delà de la frontière maritime des Etats fédérés, d'en programmer la location et de prendre à cet effet tous les règlements appropriés (119).

Deux décisions dominent le processus de location. La première consiste à définir l'aire géographique que le Département de l'Intérieur désire louer. Le processus conduisant à cette décision, reste l'apanage des compagnies pétrolières, celles-ci sollicitent la permission de procéder à des recherches géophysiques et géologiques dans une zone précise du plateau continental.

Traditionnellement les résultats des recherches sont transmis au Département de l'Intérieur afin que le Secrétaire puisse disposer des données recueillies par les compagnies (120).

Ces dernières déposent alors une demande officielle au "Bureau of Land Management" (121) de location de certains périmètres. A cet instant, le Bureau engage des négociations avec toutes les Agences fédérales concernées et étudie les possibilités d'incompatibilité entre le programme de location et d'autres programmes fédéraux.

Le "Bureau of Land Management" procède également à des consultations avec les Etats côtiers au large desquels se situe la zone susceptible d'être louée.

Lorsque le Département de l'Intérieur reconnaît que cet intérêt est suffisant, le "Bureau of Land Management"publie un appel d'offres au Journal Officiel (Federal Register) dans lequel il définit exactement l'aire géographique.

Le processus de prise de décision entre alors dans une deuxième phase : le Département de l'Intérieur s'efforce d'obtenir des compagnies le meilleur taux de redevances.

En collaboration avec le "Geological Survey", le "Bureau of Land Management" établit la réglementation qui sera applicable dans la zone projetée. Certaines dispositions précisent les conditions financières du "leasing" (122), d'autres prévoient les obligations du concessionnaire en matière d'environnement.

Le Secrétaire à l'Intérieur ayant fait part de son intention de louer un périmètre défini dans un délai de trente jours, les enchères sont menées par le directeur de l'Office of Management et ne sont acceptées que si la part des bénéfices revenant au gouvernement fédéral

(119) O. STONE "United States Legislation Relating to the continental shelf" International and comparative law quarterly, janvier 1968.

(120) Seules les données géologiques sont rendues publiques.

(121) Organisme du Département de l'Intérieur chargé de la gestion du plateau continental.

(122) Pour plus de précisions H. LEE, op. cit., p. 38.

est supérieure à 12,5 % de la valeur des hydrocarbures exploités et commercialisés (123).

Dès que le choix du Secrétaire à l'Intérieur s'est porté sur une offre précise, le concessionnaire jouit d'un droit exclusif en matière de forage, d'extraction et de transport dans la zone décrite par le bail (124).

Néanmoins le concessionnaire est assujetti au paiement d'une redevance fixée le plus souvent à 16,66 % de la valeur de la production. La durée des concessions sur le plateau continental est limitée dans une période initiale à cinq ans, au-delà de cette période le bail peut être renouvelé en accord avec le secrétaire à l'Intérieur.

Un problème majeur s'est posé aux responsables américains lorsque le Département de l'Intérieur a accordé des concessions à des compagnies pétrolières et où la profondeur était supérieure à 200 mètres (125). La position que le gouvernement fédéral a adoptée, a été publiée au Journal Officiel le 2 novembre 1973 :
"It has been determined that it will not be necessary to insert any new provisions in leases issued seaward of the 200 meter isobath".
Cependant ce processus de location, régi par la loi de 1953, a laissé entrevoir des imperfections que de nombreux observateurs ont voulu réformer.

Quoiqu'il en soit la bataille pour les droits de forage "offshore" sur le plateau continental de la côte s'annonce serrée.
Toutefois, la nomination au poste de Secrétaire à l'Intérieur de M. Andrus (126) nous permet peut-être d'envisager un ralentissement du programme élaboré par l'Administration Républicaine.
En effet, est-il plus intéressant pour les Etats-Unis de concentrer leurs efforts sur le développement de la production d'hydrocarbures du plateau continental atlantique et par là même entamer leurs réserves ou bien d'augmenter leurs importations de pétrole ?
Il est encore trop tôt pour répondre à cette interrogation.

---

(123) Les concessionnaires ont le choix entre deux systèmes :
. celui de la redevance fixe et de la prime mobile (suivant les fluctuations des bénéfices) ;
. celui de la prime fixe (quels que soient les bénéfices) et d'une redevance variable (selon la conjoncture économique).
Les compagnies choisissent presque toujours le premier système.

(124) Un permis ne peut couvrir une superficie supérieure à 2,3 hectares ; par contre aucune limite au nombre permis n'est apportée.

(125) Dès 1970, le Rapport Metcalf précisait que : "We feel that during the interim period prior to the entry into force of a future seabed treaty US leases beyond 200 meter isobath should not be issued subject to any future regime".

(126) Le nouveau Secrétaire à l'Intérieur, désigné par le Président Carter le 18 décembre 1976, est en effet considéré comme un défenseur de l'environnement, notamment en raison de ses prises de position en tant que gouverneur de l'Idaho.

CONCLUSION

Les Etats-Unis, depuis dix ans, accordent la plus grande attention aux problèmes de l'Océan et à leur solution.

"Le monde est en proie à des transformations économiques, technologiques et sociales fondamentales, qui ne font pas la manchette des quotidiens. Certaines d'entre elles sont même plus profondes, dans leurs conséquences, que la plupart des crises politiques immédiates. Nulle part, cela n'est plus vrai que dans le domaine des océans..." (127)

A l'heure actuelle, les Etats-Unis souhaiteraient voir figurer dans la future Convention certains éléments considérés comme primordiaux :

- Premièrement que la limite des eaux territoriales n'excède pas 12 milles et que le droit de libre transit aérien et maritime soit reconnu à tous les navires et aéronefs à travers les détroits internationaux.
- Deuxièmement que l'Etat côtier exerce, sur une zone économique de 200 milles, des droits exclusifs et souverains en matière économique et écologique.
- Enfin troisièmement que l'Etat côtier puisse exploiter les ressources minérales au-delà de 200 milles ; en contrepartie il serait tenu de verser une redevance sur les bénéfices tirés de l'exploitation à un fonds international.

L'avènement à la Présidence de Jimmy CARTER va-t-elle bouleverser les données acquises depuis 1970 ?

Sans préjuger de l'avenir, les grandes options de la politique américaine devraient demeurer inchangées. En revanche, la coopération entre le Congrès et la Maison Blanche devrait remplacer l'affrontement de ces deux dernières années.

---

(127) Kissinger, op. cit., p. 5, Note 5 (p. 74).

LES ETATS-UNIS ET L'EXPLOITATION DES NODULES DE MANGANESE

JEAN-PIERRE AUDOUIN

Assistant à la Faculté de Droit d'Abidjan

SOMMAIRE (1)

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : L'INTERET NATIONAL PRIME LES INTERETS PARTICULIERS.

I - LES PROJETS METCALF ET MURPHY, TEXTES FAVORABLES AUX INTERETS MINIERS.

A - LE REGIME DES PERMIS ET LE DROIT DU PREMIER OCCUPANT.

B - LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS.

II - AUX INTERETS MINIERS, LE GOUVERNEMENT FEDERAL OPPOSE L'INTERET NATIONAL.

A - LA CONJONCTION DES INTERETS MINIERS ET DE L'INTERET NATIONAL.

B - LA CONCURRENCE DES INTERETS MINIERS ET DES INTERETS NATIONAUX.

DEUXIEME PARTIE : L'INTERET NATIONAL CONFRONTE AUX INTERETS DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE.

I - LE DEPARTEMENT D'ETAT ET LA PAIX PAR LE DROIT.

A - LA CREATION D'UN NOUVEL ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL SATISFAISANT POUR LES ETATS-UNIS.

B - L'IMPERATIF DE SECURITE, PREALABLE DE LA COOPERATION.

II - LES ETATS-UNIS FACE AUX PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT.

A - L'EXPLOITATION DES NODULES ET LE DEVELOPPEMENT DES PRODUCTEURS TRADITIONNELS.

B - LE "PACKAGE DEAL" DE M. H. KISSINGER ET LA TROISIEME CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER.

CONCLUSION : LE NOUVEAU TEXTE COMPOSITE DE NEGOCIATION

---

(1) Le rapport a été mis à jour, en ce qui concerne les derniers projets de la législation minière, par Georgette MARIANI, Conseiller Juridique au CNEXO.

Découverts il y a une centaine d'années par l'expédition du "Challenger", les nodules de manganèse ont longtemps été considérés comme une curiosité scientifique. Ce n'est qu'au début des années soixante que les industriels ont compris leur importance économique. Tapissant le fond des océans, le seul Océan Pacifique recèlerait environ 1500 milliards de tonnes de nodules, ces concrétions polymétalliques contiennent notamment du nickel, du cuivre, du cobalt, du manganèse et du fer.

Ces cinq minerais figurant sur la liste des douze produits de base indispensables au bon fonctionnement de l'industrie moderne, les nodules offrent un attrait considérable pour les Etats-Unis qui ne produisent pas suffisamment de cuivre pour satisfaire la demande intérieure, et pratiquement pas de nickel, de cobalt et de manganèse. D'après les chiffres du Département de l'Intérieur, le coût total des importations américaines de ces quatre minerais atteignait presque 600 millions de dollars en 1970. Cette année-là, le pays a importé 85,7 % de sa consommation de manganèse, 92 % de sa consommation de cobalt, l'équivalent de 100 % de sa consommation de nickel brut, et 6 % de sa consommation de cuivre (1). Pour de nombreux experts, les Etats-Unis risquent de manquer de certains minerais dans les toutes prochaines décennies, à moins que la Nation n'entreprenne l'exploitation de gisements nouveaux (2).

Les sociétés minières américaines n'ont pas manqué de constater cette faiblesse de l'économie nationale, et plusieurs firmes, parmi les plus importantes, ont choisi de faire des investissements considérables dans le domaine de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins (3). L'abondance des nodules étalés sur de vastes étendues sous-marines inoccupées, le développement d'une technologie moderne sophistiquée, et des études de rentabilité positives ne pouvaient qu'inciter les entreprises minières à miser sur l'exploitaion des fonds marins (4). Animés par le souci d'assurer la croissance de leurs firmes, les entrepreneurs voient dans ce domaine une possibilité de multiplier leurs sources d'approvisionnement, de diversifier leurs activités et, parfois même, de remplacer certaines de leurs activités anciennes ; plusieurs programmes militaires et spatiaux ayant été réduits ou supprimés par le gouvernement fédéral (5).

---

(1) Chiffres cités par L.S. RATINER, in U.S. Congress, Senate, Committee on Interior and Insular Affairs, "Hearings before the Subcommittee on Minerals, Materials and Fuels on S 1134", "Mineral Resources of the Deep Seabed", 93rd. Congress, 1st session, May-June 1973, p. 27.

(2) Selon L.S. RATINER, avec trois unités de production en 1975, la production de nickel à partir des nodules aurait représenté 48 % de la demande estimée pour cette année, la production de manganèse 12 % de la demande, la production de cuivre 3 % de la demande, et la production de cobalt 228 %. Ibid. p. 28.

(3) On peut notamment citer la DEEPSEA VENTURES, filiale de la TENNECO Inc., la KENNECOTT COPPER CORPORATION, et la SUMMA CORPORATION.

(4) Pour J. MERO, le profit tiré d'un système de production pourrait atteindre 30 % de la somme investie, soit 100 millions de dollars par an. Cf. "Alternatives for minerals exploitation", in Law of the Sea Institute, 2nd, Conf., Proceedings, Kingston, R.I., p. 95.
Moins optimistes, A.G. MONCRIEFF et K.B. SMALE-ADAMS estiment que les profits ne dépasseront pas 10 à 20 %. Cf. "The economics of first generation manganese nodules operations", Paper presented to the American Mining Congress, 10 octobre 1974, non publié.

(5) Voir dans ce sens M.B. SPANGLER, "New technology and marine resource development. A study in government-business cooperation", Preager's Special Studies in U.S. Economic and Social Development, New-York, 1970, pp. 290-294.

Les sociétés américaines disposent assurément de la technologie et des moyens financiers nécessaires pour entreprendre, dès aujourd'hui, des opérations sous-marines qui ne sont pas sans risque. Il leur manque cependant encore l'assurance qu'elles pourront exploiter les grandes profondeurs, au-delà de la zone de juridiction nationale, en toute sûreté. Les capitaux indispensables à la mise en valeur des fonds marins ne pourront être réunis que lorsque des garanties légales valables auront été données aux bailleurs de fonds. Pressées, les sociétés minières ont suscité l'élaboration d'un projet de législation nationale qui comblerait le vide juridique actuel, en attendant la signature d'une convention internationale. Mais le gouvernement fédéral s'est fortement opposé au projet, arguant du fait que "des mesures nationales provisoires compromettraient de façon irrémédiable les chances de parvenir à un juste accord international dans les délais raisonnables".

On peut s'étonner du fait que le gouvernement refuse de soutenir une législation nationale favorable aux sociétés minières américaines pour orienter ses efforts vers la conclusion d'un accord international qui imposera certainement une règlementation plus contraignante pour les dites sociétés. Mais il convient de rappeler que les intérêts du Congrès minier américain ne sont que l'un des éléments du "package deal" du Département d'Etat dans les négociations de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Et le gouvernement fédéral se doit de défendre l'intérêt national avant les intérêts particuliers.

Confiants dans le succès de la Conférence, les Etats-Unis ont proposé l'établissement d'un régime international provisoire, qui permettrait de règlementer l'exploitation des fonds marins en attendant la ratification de la convention. Si cette proposition a été peu discutée au sein des Nations Unies, il n'en va pas de même en ce qui concerne le futur mécanisme international, pierre d'achoppement des négociations entre pays industrialisés et pays membres du "groupe des 77". En effet, non seulement les Etats-Unis ne sauraient accepter l'institution d'une Autorité, au sein de laquelle ils ne pourraient défendre leurs intérêts par une juste représentation, mais encore, bien qu'ils soient prêts à faire des concessions sur la création d'une entreprise internationale, ils ne sauraient accepter une Autorité qui aurait le monopole de l'exploitation dans la zone internationale. En fait, malgré leur désir manifeste d'aboutir le plus rapidement possible à un accord international, les Etats-Unis n'entendent pas sacrifier leurs intérêts nationaux à l'intérêt de la communauté internationale. Même si leur retrait doit faire échouer la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer.

PREMIERE PARTIE

L'INTERET NATIONAL PRIME LES INTERETS PARTICULIERS

L'Américain Mining Congress (6) a conçu un code minier très détaillé, pour qu'il soit soumis au Congrès sous la forme d'un projet de loi. Ce projet a été présenté par le Sénateur Lee Metcalf à la Sous-Commission des Minéraux, Matériaux et Combustibles de la Commission des Affaires Intérieures et Insulaires du Sénat, le 2 novembre 1971, sous le titre : "Deep Seabed Hard Minerals Act" (cote S. 2801), et un projet identique a été présenté à la Chambre des Représentants, en janvier 1973, par M. Thomas Downing, Président de la Sous-Commission "Oceanography". Après avoir été examiné, en mai et juin 1973, par la sous-commission sénatoriale, le texte (devenu entre-temps S. 1134) a été refondu et l'amendement obtenu (Amendment 946 to S. 1134) a été étudié en mars 1974. Malgré les nombreux arguments juridiques, politiques et économiques de ses défenseurs, le projet n'a jamais été adopté (7).

Il a été remplacé par le projet "Murphy" (8) introduit au Congrès le 9 février 1977 et dont la dernière version date du 9 août 1977 après sa transmission aux Comités "on Merchant Marine and Fisheries and Interior and Insular Affairs".

---

(6) L'Américan Mining Congress (AMC) se compose des sociétés américaines qui produisent la plus grande partie des métaux, du charbon et des minerais nécessaires à l'industrie américaine. Cette association représente notamment plus de deux-cent-vingts sociétés qui fabriquent les équipements et les fournitures indispensables à l'exploitation minière et au raffinage ; elle représente aussi des banques d'affaires et de nombreuses institutions financières au service de l'industrie américaine.

(7) Voir les auditions de la sous-commission sénatoriale dans : U.S. Congress, Senate, Committee on Interior and Insular Affairs, "Mineral Resources of the Deep Seabed", Hearings before the Subcommittee on Minerals, Materials and Fuels, on S.1134, 93rd.Cong., 1st Sess., May-June 1973 ; et U.S. Congress, Senate, Committee on Interior and Insular Affairs, "Mineral Resources of the Deep Seabed", Hearings before the subcommittee on Minerals, Materials and Fuels, on Amendment 946 to S. 1134 ; 93rd. Cong. 2nd Sess., March 1974.

(8) Bill HR 3350 du 9 février 1977

CHAPITRE I

LES PROJETS METCALF ET MURPHY, TEXTES FAVORABLES AUX INTERETS MINIERS.

Pour le sénateur Metcalf, il est à craindre que l'on ne puisse parvenir à un accord international avant plusieurs années. Il est d'autre part certain que la mise en œuvre d'un régime international sera longue et difficile, après ratification de la Convention.

Les sociétés minières ayant affirmé leur volonté d'entreprendre l'exploitation commerciale des nodules dans les plus brefs délais, il appartient aux gouvernements, dont les nationaux se lancent dans la compétition, de prendre des mesures nationales provisoires, en attendant la mise en application des dispositions d'une convention internationale. Dans le but d' assurer l'exploitation rationnelle des fonds marins, il importe d'établir une législation qui permettrait d'empêcher tout monopole par une règlementation de la compétition entre les entreprises. Comblant le vide juridique, cette législation aurait donc une double vocation : garantir la sécurité des investissements des entreprises d'une part et donner au gouvernement les moyens de contrôler les activités sous-marines d'autre part. Le projet devrait ainsi satisfaire et les intérêts privés et l'intérêt public.

Des considérations du même ordre figurent au préambule du projet Murphy.

A - LE REGIME DES PERMIS ET LE DROIT DU PREMIER OCCUPANT

En vertu du projet Metcalf amendé, le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur accorderait à des citoyens américains, ou à des Sociétés de droit américain, des permis d'exploration ou d'exploitation des grands fonds marins au-delà du plateau continental dont les limites ont été définies par la Convention de Genève de 1958 (200 mètres ou la limite d'exploitabilité). Le gouvernement fédéral reconnaîtrait ainsi des droits exclusifs, opposables à toute personne soumise à la juridiction des Etats-Unis. Il ne s'agirait donc pas d'une juridiction territoriale exclusive, et il est bien précisé que les Etat-Unis n'affirment aucune souveraineté ou droits souverains sur cette zone des fonds marins.

Tout citoyen américain, toute société, ou toute autre entité juridique constituée selon les lois américaines pourrait donc obtenir un permis, à condition de satisfaire aux exigences techniques et financières que le Secrétaire au Commerce pourrait juger bon de fixer.

A la différence du projet Metcalf, le projet MURPHY reconnaît la validité de permis délivrés par des Etats étrangers, dits de réciprocité. Le projet "Murphy" a en effet introduit la notion de "reciprocating state". Il s'agit de toute nation étrangère que le Président peut désigner s'il constate :

1) Qu'elle a établi, au regard des personnes soumises à sa juridiction, des procédures réglementant l'exploration ou l'exploitation comparables aux dispositions contenues dans la loi et dans ses actes d'application

2) qu'elle reconnaît le respect par les personnes soumises à sa juridiction des droits exclusifs accordés par les Etats-Unis et

3) priorité de droits aux demandes conformes à la règlementation résultant de cette loi.

Cette désignation fait obstacle à la délivrance de titres qui entreraient en conflit avec ceux octroyés par un Etat de réciprocité.

Le projet "Murphy" distingue 2 types de titres miniers exclusifs : la licence, "license", pour l'exploration, et le permis, "permit", pour l'exploitation (commercial recovery).

Les licences d'exploration sont octroyées sur la base de l'ordre chronologique des demandes satisfaisant aux conditions requises.

Pour présenter une demande de permis d'exploitation, il faut être titulaire d'une licence d'exploration.

Les conditions à remplir pour les demandes de titre portent sur les capacités techniques et financières, la non-interférence avec les intérêts d'autres Etats ou les principes généraux du droit international ou les engagements internationaux des Etats-Unis et le respect de l'environnement.

Les conditions techniques et financières sont fixées par le Secrétaire au Commerce dans une déclaration écrite que le demandeur est censé accepter à défaut de notification contraire dans un délai de 60 jours.

Le Secrétaire au Commerce tient un registre, accessible au public, dans lequel sont consignés toutes les demandes et tous les octrois, retraits, refus, transferts et fins de titres.

A noter aussi, parmi les conditions requises, un monopole de pavillon au profit des Etats-Unis pour le transport des ressources minérales et l'exigence du traitement sur leur territoire.

L'octroi d'un titre s'accompagne du paiement d'une redevance administrative "administrative fee". Le plafond de 50 000 dollars, qui figurait dans les premières versions, a été supprimé de la dernière.

Dans "le projet Metcalf", les permis portaient sur deux types de zones ou "blocs". On distinguait, en effet, des blocs dont la superficie ne pourrait être supérieure à 40 000 kilomètres carrés, sur lesquels l'exploitation ne serait pas possible au-delà d'une pénétration de dix mètres dans le sous-sol, et des blocs dont la superficie ne pourrait dépasser 500 kilomètres carrés, mais sur lesquels l'exploitation commencerait à partir de dix mètres de pénétration dans le sous-sol. Dans les dix années suivant la date de l'enregistrement du permis, le

titulaire devrait libérer les trois-quarts de la superficie concédée ; la même obligation pèserait sur lui au moment où il demanderait au Secrétaire au Commerce l'autorisation de passer au stade de la production industrielle.

Le projet Murphy, plus souple, ne fixe pas de limite numérique aux dimensions des zones sur lesquelles portent les titres miniers, mais quelques principes directeurs.

Les dimensions de la zone sont déterminées par le Secrétaire au Commerce, pour chaque licence ou permis, de manière à satisfaire les objectifs suivants :

1) Dans le cas d'exploration, permettre des activités intensives d'exploration (mais ces dimensions ne doivent pas dépasser le double de celles estimées pour la zone de production).

2) Dans le cas d'exploitation, satisfaire les exigences de production pendant la durée du permis, compte tenu de l'état de la technologie minière et des caractéristiques physiques de la zone.

L'obtention d'un permis d'exploitation oblige le titulaire de la licence d'exploration à abandonner la zone couverte par cette licence.

Afin de décourager les spéculateurs, qui pourraient chercher à obtenir de larges concessions sur les fonds marins, le projet "Metcalf" prévoyait que les permis ne seraient accordés que pour une durée de dix ans, moyennant l'investissement obligatoire pour le concessionnaires d'un minimum légal de 1,3 million de dollars pour l'ensemble de cette période. Néanmoins, pour toute opération commerciale engagée sur une concession avant la date normale d'expiration du permis, la validité de celui-ci pourrait être prolongée jusqu'à la fin des opérations d'exploitation, sans toutefois que sa durée puisse excéder une période de vingt ans après le commencement de l'exploitation. La première version, beaucoup plus favorable aux intérêts des sociétés minières, prévoyait des permis accordés pour une durée de quinze ans, et n'envisageait pas de limite à partir du moment où le concessionnaire entreprenait l'exploitation commerciale.

Le projet "Murphy", par contre, manifeste moins de rigidité, car la durée de toute licence d'exploration doit être suffisante pour permettre un examen complet de la zone, la construction et l'essai de prototypes d'équipement minier pour la zone, et d'installations de traitement.

D'autre part, la durée de tout permis d'exploitation doit être suffisante pour permettre la production commerciale des minerais dans la zone (en tenant compte de facteurs tels que l'épuisement des ressources dans la zone, la durée d'utilisation de l'équipement minier et des installations de traitement) et doit comprendre une période raisonnable de temps pour la construction de systèmes de production et de traitement à l'échelle commerciale.

De même, aucun chiffre n'est fixé en ce qui concerne les investissements à effec-

tuer. C'est le Secrétaire au Commerce qui les détermine en tenant compte de divers facteurs : pour l'exploration, les dimensions de la zone, et le montant des fonds estimés nécessaires afin de commencer la production dans les délais fixés par le titre (sans aboutir à décourager l'exploration par des personnes utilisant des technologies moins coûteuses).

Le Secrétaire au Commerce fixe pour chaque licence un délai maximum dans lequel doit commencer l'exploitation à la fin de l'exploration, délai qui doit tenir compte du temps raisonnable nécessaire à la construction des systèmes de production et de traitement.

Une fois l'exploitation commencée, elle doit être poursuivie normalement pendant la durée du permis.

B - LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS

C'est en matière de protection des investissements que les projets discutés au Sénat diffèrent le plus sensiblement. Les sociétés minières craignant une réduction importante de leurs profits du fait d'une éventuelle règlementation internationale, le projet Metcalf S. 1134 prévoyait que les permis délivrés en vertu de la loi américaine ne seraient soumis au régime juridique international, que dans la mesure où ce régime reconnaîtrait et protègerait le droit exclusif de chaque titulaire de permis d'exploiter le bloc concédé selon les dispositions du permis. Le projet amendé, en revanche, était beaucoup moins favorable et on y sentait l'influence des diverses déclarations gouvernementales.

Certes, il ne prévoyait pas l'annulation systématique des permis délivrés par le gouvernement fédéral américain au jour de la ratification d'un éventuel accord international, mais la validation des seuls permis conformes aux dispositions de la convention ; étant compatibles avec la règle internationale, les permis continueraient à produire leurs effets, sous la responsabilité du gouvernement fédéral ; si, au contraire, ils dérogeaient aux principes de la règlementation internationale, ils devraient être modifiés, ou supprimés.

Les auteurs de ce texte avaient également incorporé des garanties financières fort satisfaisantes pour les sociétés qui exploiteront les fonds marins. Dans la mesure où les dispositions de l'accord international créeraient des obligations et des contraintes nouvelles pour les sociétés concessionnaires, il appartiendrait au gouvernement fédéral de payer toutes les redevances imposées par le régime international ; il lui appartiendrait aussi d'indemniser les sociétés pour toutes pertes financières qu'elles pourraient subir du fait de la nouvelle règlementation internationale.

Dans le projet Murphy, le titre III "Transition vers un accord international" traite de la protection des investissements.

Tout d'abord, il prévoit le maintien des dispositions de la loi qui ne seraient pas contraires à cet accord, et fait une obligation au gouvernement de patronner les demandes de ses nationaux, afin de leur assurer des droits équivalents à ceux découlant de cette loi.

D'autre part, le projet prévoit une indemnisation (compensation) pour perte d'investissement résultant du passage à une convention internationale.

Par investissement, on entend toutes dépenses ou obligations de dépenses pour l'achat d'équipement, d'installations et de services utilisées pour l'exploration, l'exploitation et le traitement des minerais, encourues au moment ou après la date de vote de la loi. Ce terme ne recouvre pas les fonds utilisés pour la recherche, le développement, l'essai et l'évaluation de la technologie nécessaire à l'exploration, à la production et au traitement ou à la valeur potentielle des ressources minérales.

Pour bénéficier d'une indemnisation, les titres doivent être effectifs à la date de l'entrée en vigueur de l'accord international aux Etats-Unis, et l'accord doit rendre nul le titre ou imposer des clauses et conditions, qui ne sont pas substantiellement les mêmes que celles dont il était assorti ; les titulaires doivent subir un dommage.

L'indemnisation est exclue pour les permis d'exploitation délivrés 10 ans ou plus avant la date d'entrée en vigueur de la Convention aux Etats-Unis, et l'action en indemnisation ne peut être intentée après une période de 10 ans, à compter du jour de l'entrée en vigueur de la Convention aux Etats-Unis.

Le montant de l'indemnisation est égal au montant de la perte d'investissement subie par le titulaire de la licence d'exploration ou du permis d'exploitation, mais ne peut dépasser 90 % de l'investissement ou un plafond, fixé à 350 000 000 de dollars, pour le développement et le traitement à terre des minéraux de la zone objet du titre.

Dans le calcul de la perte, on déduit des investissements la valeur au prix du marché des équipements matériaux et fournitures restant et le traitement à terre des minéraux récupérés, et tous les bénéfices et profits acquis après taxation.

L'indemnisation est exclue si la perte est attribuable à des défaillances de technologie, des variations dans le prix du marché, à la force majeure, à des redevances administratives et autres événements non couverts par les assurances.

Enfin, le projet Metcalf prévoyait une cotisation obligatoire pour les entreprises exploitant les fonds marins, afin que le gouvernement fédéral puisse souscrire une assurance au profit de l'ensemble des titulaires de permis. Les sociétés seraient ainsi assurées pour une période ne pouvant dépasser vingt ans après le commencement de la production industrielle. L'assurance couvrirait les dommages résultant de la détérioration des installations nécessaires à l'exploitation, ou de l'exploitation illégale des domaines concédés, par des personnes autres que les titulaires de permis, personnes physiques ou morales contre lesquelles on ne pourrait entreprendre aucune action légale. Il pourrait s'agir, par exemple, de firmes étrangères qui ne seraient en rien soumises au droit national américain.

La dernière version du projet Murphy prévoit la création d'un fonds de garantie destiné à régler les indemnités. Ce fonds dit "Ocean Mining Fund and Annual Compensation Premiums"

est alimenté essentiellement par des cotisations non obligatoires versées au moment de la délivrance des titres, le titulaire choisissant ou non le paiement d'une prime annuelle d'indemnisation, l'option pour le non-versement est irrévocable tandis que celle pour le versement peut être révoquée sans effet rétroactif.

Le montant de la cotisation est fixé pour chaque année par le Secrétaire au Commerce, et ne peut être inférieur à 1/4, ni supérieur à 3/4 de 1 % de l'investissement à la fin de l'année précédant l'année de fixation.

Ce fonds est utilisé uniquement pour le règlement d'indemnités et les sommes non employées sont reversées au Trésor.

Le projet prévoit également que, dans un délai inférieur à 180 jours après le vote de la loi, le Secrétaire au Commerce doit recommander au Congrès une législation établissant des contributions à un fonds spécial qui sera utilisé pour le versement par les Etats-Unis de contributions à un régime international, en vue du partage avec la Communauté internationale. Des dispositions régiront l'origine, le montant, l'assiette des contributions, et leur régime fiscal, la structure du fonds et son utilisation dans le cas où un accord international n'entrerait pas en vigueur.

Il existe, donc, un certain nombre de différences entre le projet "Metcalf" et le projet "Murphy". La plus notable consiste en la notion d'Etat de réciprocité qui permettrait d'appliquer cette législation sur la base d'une réciprocité en conjonction avec d'autre Etats, et lui donnerait plus de poids en ouvrant la voie à la conclusion d'accords internationaux limités aux puissances capables d'exploiter et désireuses d'assurer à leurs entreprises des droits exclusifs et des garanties similaires pour les investissements.

Dans les nouvelles perspectives, résultant de la sortie du texte composite, une telle hypothèse apparaît plus vraisemblable.

CHAPITRE II

AUX INTERETS MINIERS LE GOUVERNEMENT FEDERAL OPPOSE L'INTERET NATIONAL

Pendant les débats, les partisans d'une législation nationale intérimaire ont beaucoup insisté sur la nécessité vitale d'une industrie saine et active : en ce qui concerne les industriels, il est certain que la protection des investissements engendrerait le climat de sécurité indispensable à une mise en valeur rapide des fonds marins, ce qui permettrait de conserver le bénéfice d'une avance technologique inappréciable ; et en ce qui concerne les intérêts de la Nation, il est nécessaire de prévoir des approvisionnements sûrs, afin de réduire la dépendance des Etats-Unis vis-à-vis des pays producteurs de minerais, et afin de réduire le déficit de la balance des paiements.

Le gouvernement fédéral s'est pourtant régulièrement opposé au passage d'un tel

texte, craignant qu'il ne compromette de façon définitive les chances de parvenir à un accord global au plan international.

A - LA CONJONCTION DES INTERETS MINIERS ET DE L'INTERET NATIONAL

a) POUR L'INDUSTRIE, UNE ACTION IMMEDIATE S'IMPOSE

En juin 1973, le sénateur Metcalf déclarait :
"They (industry representatives) feel that technology to mine the deep seabed it advancing rapidly. They believe it will be difficult, however, to obtain continued financing for development of deep ocean mining in the absence of a legal structure that would provide security for such investment. Also they fear the technological lead presently enjoyed by U.S. industry in deep ocean mining will evaporate if U.S. firms are required to curtain their activities due to lack of security" (8).

De telles craintes incitent les auteurs du projet à démontrer combien il est urgent pour les Etats-Unis d'adopter une loi nationale favorable aux entreprises américaines.

1) LES INVESTISSEMENTS A LONG TERME DOIVENT ETRE DECIDES AUJOURD'HUI

Selon les représentants de l'AMC, l'industrie américaine a déjà consacré des fonds très substantiels au développement des activités sous-marines. Celles-ci comportent des risques élevés ; il faut envisager un investissement initial de plus de 250 millions de dollars pour lancer une opération d'exploitation des nodules de manganèse (9). Il est évident que toute opération de cette importance doit être planifiée au moins cinq a dix ans à l'avance ; les études les plus approfondies étant faites pour s'assurer que l'environnement économique sera favorable au moment du lancement de l'activité. Les prévisions à long terme conditionnent donc un choix réfléchi, qui favorisera un programme au détriment d'autres, jugés moins prometteurs. Et pourtant les ordinateurs ne peuvent répondre à la question qui obsède tous les entrepreneurs : dans quelle mesure leurs investissements seront-ils protégés ? Les entreprises, qui investissent aujourd'hui, veulent en effet obtenir l'assurance que leurs intérêts seront garantis demain. Prêtes à passer à l'action, elles estiment à juste titre que, pour obtenir des capitaux des institutions financières, il leur faudra prouver qu'elles ont acquis des droits exclusifs sur les sites qu'elles se proposent d'exploiter (10). L'affaire du "Pueblo" et la saisie de bateaux de pêche américains par le Pérou ont prouvé aux Etats-Unis qu'ils ne sont pas à l'abri de toute intervention étrangère dans leurs activités maritimes.

---

(8) Lee METCALF, Statement in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit. p. 223.

(9) J. MERO envisage des coûts de l'ordre de 100 à 300 millions de dollars pour l'implantation d'une usine pouvant traiter entre un et trois millions de tonnes de nodules par an. MONCRIEFF et SMALE-ADAMS estiment quant à eux que l'investissement total serait de l'ordre de 350 à 650 millions de dollars.

(10) "Deepsea mining is a new situation for them, and, of course, no good company president would ever make a move in this field without first consulting his lawyer and his lawyer will only tell him that we need some protection here and we need some laws..." J. MERO, "Alternatives for minerals exploitation", art. précité, p. 95

Les adversaires du Bill affirment néanmoins que celui-ci n'est pas du tout indispensable. Ils rappellent, d'une part, qu'Howard Hugues a pu trouver les capitaux nécessaires pour mener à bien ses opérations de prospection, que la Kennecott Copper Corporation est prête à aller de l'avant, et que l'International Nickel Company (Canada) n'a pas soulevé le problème; quant à la Deepsea Ventures, on sait qu'elle a récemment demandé au gouvernement américain de garantir ses droits exclusifs sur une zone particulièrement riche du Pacifique, dont elle entend commencer l'exploitation le plus rapidement possible. Ils démontrent, par ailleurs, que le Bill ne pourrait pas garantir réellement des droits exclusifs aux sociétés concessionnaires: certes ces droits seraient opposables aux sociétés soumises à la juridiction américaine, mais ils ne pourraient être affirmés à l'encontre des sociétés relevant d'Etats qui n'auraient pas passé d'accords avec les Etats-Unis, à moins que le Département d'Etat et la Marine n'interviennent.

2) L'AVANCE TECHNOLOGIQUE AMERICAINE SERAIT TRES MENACEE

Grâce à une technologie coûteuse et sophistiquée les Etats-Unis ont certainement acquis des connaissances précieuses sur les sites contenant des nodules à forte teneur. Ils ont pris une avance considérable sur les deux nations les plus compétitives dans ce domaine : le Japon et la République fédérale d'Allemagne. Mais cette avance est fragile et il convient de ne pas la perdre, car en matière de recherche industrielle toute information partagée perd de sa valeur. Or, il semble pratiquement impossible d'empêcher les sociétés étrangères d'accéder aux informations détenues par les Etats-Unis.

Les partisans du projet montrent que les pays industrialisés susceptibles de se lancer dans la compétition cherchent à combler rapidement leur retard, et qu'il peut être dans leur intérêt de faire durer les négociations de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer le plus longtemps possible. L'attente des entreprises américaines ne peut en effet que leur être favorable. Quant aux pays en voie de développement, on sait qu'ils chercheront à obtenir un maximum de concessions avant de permettre l'aboutissement d'une Conférence qui autoriserait l'exploitation des fonds marins.

Selon l'American Mining Congress, les Etats-Unis disposent aujourd'hui d'un moyen légal de "protéger" les principaux dépôts de nodules, et il est vain d'attendre. L'adoption d'un projet de loi sur l'exploitation des fonds marins autoriserait les firmes américaines à entreprendre immédiatement l'exploitation des richesses minérales sous-marines, ce qui leur permettrait de conserver le bénéfice d'un avantage chèrement acquis (11)

Mais à cela S. LEVERING, représentant du gouvernement, répond qu'il est parfaitement possible de conserver cette avance en continuant à aller de l'avant dans les recherches et en se tenant prêts à commencer l'exploitation, dès que le régime juridique international aura été mis en place (12).

---

(11) Lettre de M. J.A. OVERTON, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 1

(12) S.R. LEVERING, Testimony on S. 1134, 6 mars 1974, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 1081.

CENTRE OCEANOLOGIQUE DE BRETAGNE

La perte de leur avance technologique serait lourde de conséquences pour les Etats-Unis. Si en effet les sociétés américaines, faute de protection, hésitent à entreprendre des opérations commerciales, les dépôts de nodules les plus riches pourraient bien être abandonnés à d'autres nations moins réticentes pour intervenir et s'assurer une part importante du marché qu'il serait difficile de reconquérir ensuite. Il n'est d'ailleurs pas exclu que certaines sociétés américaines fuient les Etats-Unis pour s'engager dans des "joint ventures" sous le pavillon de ces Etats ; ce qui réduirait d'autant les chances américaines dans la compétition pour la maîtrise économique du fond des océans.

Mais les Etats-Unis risquent surtout de se priver de la possibilité de s'assurer d'importantes sources d'approvisionnement, avec les incidences que cela peut entraîner pour l'économie américaine, pour la défense nationale, et pour la balance des paiements. Une fois perdue l'avance ne serait pas aisée à rattraper. C'est pourquoi une action immédiate semblait indispensable à l'Américan Mining Congress. Et au Sénateur Metcalf :

> "We are way ahead of a lot of people, and we may lose that lead and our resources if we just sit around here and wait for the State Department to drag its feet while trying to negociate some international treaty" (13).

b) POUR LA NATION L'ENJEU EST D'IMPORTANCE

Le représentant de l'American Mining Congress, M. T.S. ARY, s'est efforcé de convaincre les membres du Congrès de la nécessité pour la Nation d'entreprendre l'exploitation des nodules de manganèse ; les chiffres parlent d'eux-mêmes : "Because of its basic nature, mining has been estimated to have a direct impact on 40 % of our gross national product and an indirect impact on an additional 35 %, for a total impact of nearly 75 %. Accordingly, national security and the balance of payments considerations, as well as domestic economic factors, require that our mining industry remain healthy and active" (14).

1) L'INTERET STRATEGIQUE DES NODULES DE MANGANESE.

Les nodules polymétalliques constituent une source d'approvisionnement pratiquement inépuisable. Entrant dans la composition des ferro-alliages, le manganèse, le nickel et le cobalt sont indispensables à l'industrie moderne, ce qui leur donne une grande importance au plan stratégique. D'autant plus que les Etats-Unis ne produisent que très peu de ces minerais :

- Le manganèse : venant au cinquième rang des minerais les plus utilisés, il joue un rôle essentiel dans la fabrication de l'acier brut dont il accroît la malléabilité, la dureté et la résistance. Le manganèse produit aux Etat-Unis étant inutilisable pour la métallurgie, la dépendance américaine vis-à-vis des fournisseurs étrangers est quasi-totale : en 1970-1971,

---

(13) L. METCALF, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 121

(14) T.S. ARY, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 91

40 % des besoins de la Nation ont été fournis par le Zaïre et le Gabon, et 60 % par l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil. Parce qu'aucun substitut n'a pu être trouvé, les Etat-Unis ont constitué des stocks stratégiques importants depuis de nombreuses années (15).

- Le nickel : très utilisé dans la fabrication de l'acier trempé auquel il confère solidité et résistance à la chaleur et à la corrosion, il est aussi très utile pour l'électrogalvanisation. Bien que l'on puisse envisager l'utilisation de certains produits de remplacement, on estime que sa consommation continuera de croître plus rapidement que la production industrielle. Certes, les Etats-Unis ont une mine de nickel à Riddle, dans l'Oregon, mais le Bureau des Mines prévoit qu'en 1985 il faudra importer 85 % des 400 000 tonnes de nickel consommées annuellement par le pays.

- Le cobalt : produit par le Zaïre, le Maroc, la Zambie et Cuba, c'est l'un des minerais les plus utiles pour les ferro-alliages. D'autant qu'il n'existe aucun substitut. Relativement rare et coûteux, résistant aux températures élevées, le cobalt est plus spécialement destiné à des industries de pointe aujourd'hui en pleine expansion : production d'alliages réfractaires pour la fabrication de moteurs à réaction et fabrication de missiles et de turbines par exemple. Ne produisant que des quantités négligeables de ce minerai, les Etat-Unis en importent chaque année environ 5 500 tonnes. Or, d'après le Bureau des Mines, à partir de 1985 le pays consommera autant de cobalt que le Zaïre en produit actuellement. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a décidé de constituer des stocks stratégiques équivalant à près de trois années de production mondiale (16).

- Le cuivre : Il se caractérise par sa grande conductivité et par sa résistance à la corrosion. Il est très utilisé notamment dans la fabrication d'alliages de matériel électrique, et dans les télécommunications. Bien que les mines américaines soient capables de fournir les trois-quarts de la demande intérieure, les Etats-Unis se trouvent dans l'obligation d'importer du cuivre du Canada, mais aussi du Pérou et du Chili.

L'intérêt stratégique des nodules apparaît d'autant mieux si l'on se penche sur le problème de la sécurité des approvisionnements en cas de guerre. Dans un rapport publié en 1970, M. B. SPANGLER n'écartait pas l'idée d'une intensification toujours possible de la guerre froide, et il envisageait même l'éventualité d'un conflit armé (17). N. ELY envisage lui aussi cette possibilité pour conclure que les minerais qui pourraient être extraits des nodules seraient alors fort utiles pour la défense nationale, d'autant que les réserves en matériaux stratégiques ne sont prévues que pour un laps de temps assez court, calculées pour permettre de trouver de nouvelles sources d'approvisionnement (18).

---

(15) On estime que ces stocks représentaient 4,7 millions de tonnes à la fin de 1974, ce qui correspond à six mois d'exportations mondiales.

(16) On sait qu'en 1973 les stocks étaient de 35 750 tonnes.

(17) M. B. SPANGLER, "New technology and marine resources development", op. cit., pp. 280-281.

(18) N. ELY, "Deepsea minerals and american interests", The Law of the Sea Institute, 3rd. Conf., Proceedings, Kingston, R.I., 1968, p. 424.

Dans un article paru dans le Journal of Commerce and Commercial en 1973, S. FISH écrivait d'ailleurs :

> " The United-States, faced with threats to its supply of strategic war materials, may have to give new attention to its stockpiles of these metals. Unless steps are taken to assure adequate stockpiles, the United-States could face a mineral crisis, according to Interior Secretary Rogers Morton. In recent years, the stockpiles have been reduced to fight inflation" (19).

Ajoutons tout de même que le Dr. Mangone précisait, en 1973, qu'il ne faut pas exagérer le danger couru par les Etat-Unis, car aucun pays n'a le monopole des minerais en question ; en outre, on constate fréquemment que les idéologies s'effacent facilement derrière les devises... (20).

2) LES APPROVISIONNEMENTS EN MINERAIS SONT FORT MENACES.

Aux intérêts stratégiques s'ajoutent les intérêts économiques. D'après les services de recherche du Congrès, la demande américaine des minerais cités atteindra en l'an 2000 les niveaux de la production mondiale de 1971 ; il faut notamment s'attendre à ce que les industries américaines continuent à dépendre des importations pour satisfaire leurs besoins annuels minima projetés de 2 265 000 tonnes de manganèse (21). Généralement les experts s'accordent pour montrer la dépendance croissante des Etats-Unis vis-à-vis des pays en voie de développement producteurs. Et pour beaucoup cette dépendance est assez inquiétante (22).

Sensibilisés par la crise du pétrole, les Américains craignent en effet qu'une poignée de nations, détenant le quasi-monopole de la production de certains minerais, ne suivent l'exemple des pays arabes producteurs de pétrole (23). Déjà, les pays exportateurs de matières premières tendent à se regrouper pour asseoir des politiques communes. Ainsi le Chili, le Pérou, la Zambie et le Zaïre ont créé un Conseil International des Pays Exportateurs de

---

(19) S. FISH, "Third world goods price feared", The Journal of Commerce and Commercial, 27 déc. 1973, cité dans "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit. p. 804.

(20) "No single country has a monopoly of the minerals under consideration here, and if the price is right, international trade has a remarkable facility for bridging ideological differences". Dr. J. MANGONE, Statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit. p. 429.

(21) Chiffres cités par le sénateur Metcalf, in "Mineral Resources of the Deep Seabed" op. cit., p. 802.

(22) L.R. BROWN écrit : "As the industrial countries turn increasingly to non industrial countries, their negociating position is likely to weaken over time, altering the terms on which these raw materials are made available". Extrait de "Globe gobbling : the world scarcities ahead", The Washington Post, cité dans "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 808.

(23) Voir l'article de C. KILPATRICK, "Arab example worries officials : crisis in minerals is feared", in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., pp. 818 à 820.
Voir aussi l'article de N. WADE, "Raw materials : US grows more vulnerable to Third World Cartels", in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 820. On lit : "By putting the rest of the world over a barrel the Arab oil sheikhs have managed in a very brief time to force a fourfold increase in the posted price of oil. Will the success of their concerted action encourage other producers of scarce raw materials to try their hand at the same game ?"

Cuivre (CIPEC), pour affirmer leur solidarité et proclamer leur droit "à tirer un juste prix de leurs ressources minérales".

Certes, les Etats-Unis ne dépendent pas de leurs importations de cuivre. Mais la situation est différente pour le cobalt et le manganèse qui ne sont produits que par quelques pays en voie de développement, qui cherchent à profiter de leur position d'oligopoles. Si ceux-ci limitent leurs exportations ou font monter les prix, la sécurité des Etats-Unis risque d'être menacée. Selon F. BERGSTEN les Etats-Unis pourraient être amenés à modifier leurs positions sur certaines questions de politique internationale, pour répondre à d'éventuels chantages. Par ailleurs, toute action de ces pays pourrait compromettre les efforts de la nation pour lutter contre l'inflation à l'intérieur du pays, et pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements déficitaire (24).

Notons cependant que la Commission américaine, chargée de définir une politique nationale en matière de minerais, précisait en 1972 que les pays arabes producteurs de pétrole étaient les seuls Etats disposant de réserves monétaires suffisantes pour pouvoir se permettre de limiter temporairement leur production, alors que la plupart des pays en voie de développement ont besoin de vendre tout ce qu'ils peuvent produire. Il faut en outre tenir compte des dissensions politiques qui opposent plusieurs des pays producteurs de minerais entre eux, ce qui n'est pas fait pour favoriser la création de cartels multinationaux.

Outre la menace d'un embargo toujours possible, les Etats-Unis craignent aussi que le climat des investissements ne se détériore de plus en plus rapidement dans les pays producteurs. Le Dr. KILMARX démontre que la plupart des pays qui accueillent des entreprises américaines ont déjà subi, ou risquent de subir, des bouleversements politiques internes qui les amènent, ou les amèneront, à changer d'attitude vis-à-vis des Etats-Unis. Le nationalisme peut notamment conduire les gouvernants de ces pays à octroyer des prises de participation majoritaires à l'Etat, à réduire les profits des entreprises possédées par des étrangers, ou encore à contrôler de façon restrictive le volume des exportations (25).

3) DE LA NECESSITE D'UNE BALANCE DES PAIEMENTS EQUILIBREE.

L'exploitation des nodules de manganèse présente aussi un intérêt commercial, la production de minerais provenant du fond des mers devant avoir des effets favorables sur une balance des paiements déficitaire (26). L'intérêt est grand, puisque chaque année les importations de métaux non ferreux contribuent au déficit à raison de 600 milions de dollars (27).

---

(24) F. BERGSTEN, Ibid., p. 815.

(25) Dr. A. KILMARX, "An international perspective in U.S. access to deep seabed minerals", in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., pp. 898 a 905.

(26) J.S. MOORE, Statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 242.

(27) L.S. RATINER, Ibid., p. 242.

On a calculé, sur la base des prix de 1970, que la demande américaine pour l'an 2000 s'élèvera à 117 milliards de dollars. On sait en outre que, si les tendances des années 1950 à 1970 se confirment, la production américaine, pour cette même année, ne sera que de 53 milliards de dollars. Le déficit possible serait donc de 64 milliards de dollars (28).

L'exploitation des profondeurs abyssales pourrait donc permettre aux Etats-Unis de réduire leurs importations, en leur substituant une production nationale, et d'augmenter le volume de leurs exportations, en vendant à l'étranger une partie de cette production. Les entreprises américaines pourraient aussi contribuer à la réduction de ce déficit, en proposant aux autres pays des produits manufacturés ou semi-manufacturés, fabriqués avec les métaux extraits des nodules polymétalliques, ou encore en vendant à l'étranger des matériels d'exploitation des fonds marins mis au point grâce à une grande avance technologique.

B - LA CONCURRENCE DES INTERETS MINIERS ET DES INTERETS NATIONAUX

Assurément le gouvernement fédéral américain ne néglige pas les intérêts du Congrès minier. Mais il doit aussi négocier avec les membres de la communauté internationale sur de nombreuses autres questions, qu'il s'agisse des pêcheries ou du droit de passage à travers les détroits par exemple. Et toutes ces questions sont d'une importance primordiale pour les Etats-Unis. Pour le gouvernement fédéral, un échec de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer ne pourrait que nuire à l'ensemble des intérêts américains, y compris les intérêts miniers.

a) UNE LEGISLATION D'ATTENTE

Pour ses partisans, le projet Metcalf s'imposait parce que la Conférence sur le Droit de la Mer n'a que peu de chances d'aboutir à une convention , du moins dans l'immédiat. En juin 1973, M. DUBBS, l'un des représentants de la Kennecott Copper Corporation, se montrait déjà très pessimiste sur l'issue de cette Conférence, rappelant que les premières rencontres auraient dû avoir lieu dès 1973. Soulignant que le Comité des Fonds Marins n'était pas parvenu à établir dans les temps une base de travail suffisamment solide, il démontrait que les positions des uns et des autres sont souvent très fortement opposées. Il pressentait alors les difficultés d'aujourd'hui :

> "Furthermore, the polarization of positions still seems so great that the Conference would be faced with very disparate choices and a difficult negociating situation. This is a quite unpromising situation and I believe it may well be 1976 or 1977 at the earliest before the Conference is concluded" (29).

1) UNE CONFERENCE DIFFICILE.

Si les problèmes relatifs à l'instauration d'une politique nationale sont impor-

---

(28) T.S. ARY, Statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., pp. 91-92.

(29) M.A. DUBBS, Statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 118.

tants, il semble qu'ils deviennent pratiquement insurmontables quand il s'agit de mettre en œuvre une politique internationale. C'est du moins ce que pensent les partisans d'une législation nationale, et plus particulièrement M. T.S. ARY, le représentant de l'American Mining Congress devant le Sénat. Pour ce dernier, tout système des Nations Unies destiné à réglementer le marché et les prix des ressources minérales sous-marines est voué à l'échec. Parce que la majorité des Etats verrait dans tout contrôle international de ce type une ingérence dans leur souveraineté (30).

La Conférence réunit des Etats très divers et les points de désaccord ne manquent pas. Elle est le lieu de rencontre et d'affrontement de pays riches et de pays pauvres, de pays riverains et de pays sans littoral, de pays producteurs de matières premières et de pays consommateurs. On ne saurait reprocher aux observateurs d'être sceptiques sur l'issue de la Conférence sachant que la plupart des pays en voie de développement pratiquent la technique de l'escalade dans leurs revendications, pour obtenir des concessions de plus en plus importantes, sinon impossibles, de la part des pays industrialisés. On comprend aussi que les industriels et plusieurs membres du Congrès voient dans la Conférence une Assemblée d'Etats situés, dont les chances de parvenir rapidement à un accord de portée universelle sont très réduites.

2) UNE LEGISLATION PROVISOIRE.

A l'évidence, la Conférence est destinée à durer. Pour le sénateur Metcalf, on ne peut être sûrs que la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer aboutira à un traité international que la Sénat des Etats - Unis pourrait ratifier. Celui-ci admet bien sûr qu'il serait préférable de commencer l'exploitation sous les auspices d'un régime international. Mais il affirme qu'en l'absence d'un tel accord on ne peut ignorer le besoin urgent d'une législation règlementant l'utilisation du fond des mers. Ignorant les querelles juridiques, les progrès de la technologie pour l'exploitation des grands fonds marins sont en effet très rapides. Puisqu'il faudra des années avant que l'on ne parvienne à une convention il revient aux gouvernements de contrôler les activités sous-marines de leurs sociétés nationales, tant qu'un accord n'aura pas été conclu, et pendant la période comprise entre la signature du traité et sa mise en application.

Cette période pourra d'ailleurs durer plusieurs années, la convention devant être ratifiée par un grand nombre d'Etats avant de devenir effective. Le choix d'une législation nationale paraît donc au sénateur infiniment préférable à une exploitation sans aucun contrôle qui pourrait engendrer l'anarchie.

b) UNE TENTATIVE INOPPORTUNE

Le gouvernement fédéral s'est toujours fortement opposé au passage d'un projet de loi jugé inopportun. Certes, les représentants du gouvernement n'excluent pas la possibilité de recourir à une législation nationale au cas où la Conférence des Nations Unies échouerait,

---

(30) T.S. ARY, déjà cité, p. 94

(31) L. METCALF. Opening Statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit. pp. 80-81

mais ils préfèrent affirmer leur confiance dans le succès de cette entreprise. En juin 1973, John N. MOORE, représentant des Etats-Unis à la Conférence, affirmait devant les sénateurs :

> "Our assessment is that there will be a timely and successful conference on the law of the sea. If at any time that assessment changes, then we will certainly consider the possibility of alternatives legislation which would fully protect our interests" (32).

Prématuré, le projet semble constituer une entrave aux efforts des représentants américains à la Conférence internationale.

1) UNE ACTION PREMATUREE.

Considérant que le passage du Bill établirait un régime relativement permanent pour l'exploitation des ressources minérales sous-marines, L.S. RATINER juge certaines de ses dispositions prématurées. Plusieurs d'entre elles sont en effet semblables à celles du déjà ancien Projet américain de traité pour la zone internationale des fonds marins. Cela implique par conséquent une refonte, en fonction des informations techniques les plus récentes, et en fonction des derniers résultats des négociations internationales.

Les dispositions de la législation concernent notamment la superficie des blocs, la durée des concessions et les obligations de faire des titulaires de permis. Or ces questions n'ont été que très peu discutées par le Comité des Fonds Marins, qui a préféré fixer son attention sur des questions beaucoup plus générales. Si le Bill était voté, le gouvernement américain se trouverait dans l'obligation de règlementer dans le détail l'exploitation des ressources minérales sous-marines, et même d'exhorter certains autres pays industrialisés à les rejoindre dans cette aventure.

La mise en place d'une réglementation précise sur les points évoqués ci-dessus, alors que les négociations dans le cadre des Nations Unies sont loin d'être terminées, ne pourrait que nuire à la position américaine, risquant même de conduire à l'adoption d'un système que les Etats-Unis pourraient ne pas admettre (33).

Avec justesse les auteurs du projet de législation intermédiaire répondent qu'il est peu probable que la Convention sur le Droit de la Mer entre en vigueur avant une dizaine d'années au moins. A cette époque-là, on peut penser que les opérations minières sous-marines, autorisées par le gouvernement fédéral, ne seront encore que peu nombreuses ; cela ne poserait par conséquent qu'un problème mineur si elles étaient en contradiction avec la nouvelle réglementation du régime international.

---

(32) J.N. MOORE, déjà cité, p. 234.

(33) L.S. RATINER, déjà cité, pp. 40-41

Il est en outre allégué que l'éventuel régime international profitera des opérations entreprises par les pionniers américains, l'expérience acquise devant aider à élaborer des règles rationnelles et efficaces pour le régime futur (34).

2) UNE ENTRAVE A LA DIPLOMATIE AMERICAINE.

En fait, pour l'American Mining Congress, une telle législation ne peut qu'accélérer les négociations de la Conférence des Nations Unies. On peut en effet penser que les pays en voie de développement comprendront qu'ils n'ont rien à gagner à en retarder l'issue, quand ils se rendront compte que, de toutes façons, les sociétés américaines vont entreprendre l'exploitation des fonds marins sous les auspices d'une loi nationale (35).

Au contraire, le gouvernement voyait là un élément très défavorable pour les négociations sur le droit de la mer. Sa prise de position est notamment fondée sur la crainte de voir les délégations étrangères considérer une action unilatérale, quelle qu'elle soit comme un manque de confiance de la part des Etats-Unis dans le cours des négociations multilatérales. Alors que ces négociations traversent une période critique, il est nécessaire que les Etats évitent de franchir certaines étapes qui rendraient certainement les accords plus difficiles, sinon impossibles.

La réaction internationale pourrait en effet être très sévère, au point de détruire tout espoir de construire un ordre juridique stable et rationnel pour le développement de l'industrie minière sous-marine. Certaines nations pourraient à leur tour affirmer des prétentions unilatérales en prétextant que les Etats-Unis en ont donné l'exemple (36). Les Etats-Unis porteraient alors la lourde responsabilité de l'échec de la Conférence internationale.

Garant de la sauvegarde de l'intérêt national, le gouvernement fédéral craint beaucoup cet échec. Admettant qu'une action unilatérale ne serait pas illicite au regard du droit international (lex lata), les représentants américains estiment que toute action de ce type porterait préjudice, d'une part aux intérêts américains concernés par l'établissement d'un régime pour l'exploitation des ressources minérales des fonds marins, et d'autre part à tous les autres intérêts qu'ils cherchent à protéger dans le cadre des négociations sur le droit de la mer (37). C'est l'ensemble de ces intérêts qui compose l'intérêt national, et il n'est pas question de les négliger, ou de ne privilégier que certains d'entre eux.

---

(34) T.S. ARY, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 197.

(35) C.H. BURGESS, Statement in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 104 : "... passage os S. 1134 would clear the air by indicating that the US means business and stimulate other states to get on with the job of producing a generally agreed treaty".

(36) "Coastal nations already are claiming full soverignty out to 200 miles from shore, challenging vital US navigation, fishing, research, and other interests. Passage of this Bill would encourage further national claims and seizures".
S.R. LEVERING, statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 481.

(37) "Our efforts to encourage the development of a new resource that is potentially of great benefit to the United States economy must be tempered by equally important considerations revolving around the complex international negociation which the Law of the Sea Conference has become". L.S. RATINER, déjà cité, p. 49.

Certes l'exploitation des nodules de manganèse offre des attraits considérables au plan économique comme au plan stratégique. Mais à l'intérêt économique des ressources minérales on peut opposer l'intérêt économique des pêcheries. Et à l'intérêt stratégique de l'approvisionnement en minerais on peut opposer l'intérêt stratégique de la question du libre passage à travers les détroits... Il convient de ne pas oublier que les négociations de la Conférence portent sur un ensemble de questions indissociables, qui seront toutes réglées dans le cadre d'un accord international global. A moins que les Etats ne parviennent pas à concilier leurs intérêts sur des points particuliers. Les Etats-Unis feront tout pour éviter un désaccord.

DEUXIEME PARTIE

L'INTERET NATIONAL CONFRONTE AUX INTERETS DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

Si on ne peut préjuger les conséquences possibles d'une éventuelle action unilatérale américaine, on peut tout de même penser qu'elle compromettrait gravement les efforts des représentants américains aux Nations Unies.

Il est certain que les Etats-Unis souhaitent parvenir rapidement à un accord international, même au prix de quelques concessions. Le Secrétaire d'Etat Henry KISSINGER l'affirmait dans un important discours prononcé à New-York le 8 avril 1976 :

> "Si les négociations n'aboutissent pas cette année, le monde aura perdu sa meilleure occasion de parvenir à un traité durant notre génération (...). Les Etats-Unis abordent ces négociations avec la conviction que nous ne pouvons absolument pas nous permettre d'échouer" (38).

On doit cependant noter que cette détermination s'accompagne de réserves. Car il est des concessions que les Etats-Unis ne feront pas, pour ne pas nuire à certains intérêts nationaux, et parce que leur puissance économique et militaire le leur permet. A l'effort de persuasion des partenaires s'ajoute alors la menace :

> "Si les grands fonds marins ne font pas l'objet d'un accord international, les Etat-Unis pourront procéder à l'exploitation minière et ils le feront" (39).

CHAPITRE I

LE DEPARTEMENT D'ETAT ET LA PAIX PAR LE DROIT

Le Département d'Etat voit dans la Conférence une opportunité de participer à la création d'un nouvel ordre juridique qui donnerait des garanties accrues aux Etats-Unis pour l'exploitation des océans. Après avoir rappelé les grands problèmes politiques contemporains, M. KISSINGER affirme dans son discours que les efforts des Etats-Unis tendent à l'édification d'un "monde nouveau basé sur la coopération". Il souligne aussi que "le préalable de toute politique efficace est la sécurité" (40).

---

(38) H. KISSINGER, "Le droit de la mer : épreuve de la coopération internationale", discours prononcé le 8 avril 1976, New-York, doc. multigraphié, traduction IPS 40.

(39) Ibid.

(40) Ibid.

A - LA CREATION D'UN NOUVEL ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL SATISFAISANT POUR LES ETATS-UNIS

Le gouvernement fédéral doit assurément protéger des intérêts très divers, y compris les intérêts miniers, sans en privilégier aucun. Pour ses représentants, seule une Conférence sur le droit de la mer réussie peut permettre au monde d'instaurer l'harmonie et la stabilité indispensables au bon usage des espaces océaniques. Un développement hasardeux du droit international dans ce domaine ne saurait protéger comme il convient et les intérêts des Etats-Unis et les intérêts des autres pays en matière de liberté de la navigation, de développement de l'exploitation des ressources vivantes ou minérales, de recherche scientifique, et de protection de l'environnement.

Les questions à débattre sont nombreuses, et l'on sait que, si l'on ne parvient pas à un accord sur toutes, il sera inutile de s'entendre sur quelques unes d'entre elles seulement. Parmi ces questions il faut citer en premier lieu l'un des problèmes clefs de la conférence : la question du libre passage à travers les eaux territoriales et à travers les détroits utilisés pour la navigation internationale. Pour les Américains, il est essentiel que les détroits - dont Gibraltar et Malacca - et les eaux côtières restent ouverts au transit maritime et aérien international. Ce principe, qui semble acquis, revêt à leurs yeux la plus grande importance pour le commerce international (41) et pour la sécurité mondiale - on entendra ici la sécurité des Etats-Unis (42).

L'accord s'étant fait sur le principe d'une zone économique de 200 milles, les Etats-Unis aimeraient aussi que cette question soit entérinée. Car, en l'absence de traité international, les Etats côtiers fixent eux-mêmes l'étendue de leurs eaux territoriales et de leur zone économique, déterminant les activités nationales et internationales qui pourront y être exercées. Or, c'est dans la zone économique projetée que se trouvent les zones de pêche les plus fructueuses et les routes maritimes les plus fréquemment utilisées par la majeure partie des flottes marchandes du monde. En tant que grande puissance maritime les Etats-Unis voient dans une convention internationale une limite aux prétentions territoriales des Etats riverains, et une garantie en matière de liberté puisque la zone économique reste partie intégrante de la haute mer.

---

(41) *On peut lire dans un rapport du Président des Etats-Unis :*
"Because the prices of exports and imports are affected by ocean transportation costs, there is much at take un negociating an international treaty on the freedom of navigation through straits and near coastal states (...) Encumbering the transit of straits or coastal areas might significantly raise the prices consumers pay for goods, inhibit sales to other countries, and adversely affect many countries balance of payments". In International Economic Report of the President, cité dans "Mineral Resources of the Deep Seabed" op. cit. p.858

(42) *"We also (...) are a very large world military pawer and any restrictions on the travel of our military vessels could very seriously damage the present balance of power in the world." S.R. LEVERING, Statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 476.*

Les Américains voient en outre dans la convention une assurance pour l'exploitation du pétrole et du gaz off-shore que les marges du continent nord-américain recèlent en grandes quantités. En vertu de la convention internationale, les Etats-Unis pourraient exercer en toute quiétude leur juridiction exclusive sur la gestion de ces ressources minérales situées à proximité de leurs côtes.

> L.S. RATINER écrit : "The law of the Sea Conference gives us an opportunity to participate in the creation of a new legal order which would give greater assurance to the US of the continuying availability of such mineral resources" (43).

Notons enfin l'intérêt des Américains pour la protection de l'environnement marin. La question est de savoir si l'on parviendra à créer des normes internationales, si réellement elles auront une portée mondiale, et si l'on aura les moyens de les faire appliquer. L'océan constitue une entité - les Américains parlent volontiers "d'espace océanique" - et ce n'est que par une convention internationale que l'on parviendra à régler le problème. Il convient par conséquent d'unir les efforts des nations, non de les disperser.

B - L'IMPERATIF DE SECURITE, PREALABLE DE LA COOPERATION

a) L'ADEQUATION DU DROIT AUX REALITES ECONOMIQUES ET POLITIQUES

Grâce aux progrès technologiques récents, les Américains peuvent espérer entreprendre l'exploitation industrielle des nodules de manganèse dans des délais très brefs. Mais comme le souligne J.P. LEVY, "l'écart s'est creusé entre les possibilités offertes par les sciences et les techniques et le substratum juridique sur lequel ces dernières devraient prendre leurs assises" (44). Alors que les savants ont fait un bond en avant, les juristes et les diplomates sont restés en retrait, pour la raison que le plus souvent le fait précède le droit.

Aujourd'hui encore, le fond des mers fait l'objet d'un "vacuum juris" qu'il s'agit de combler le plus rapidement possible. L'urgence est le fait des circonstances économiques d'abord, puisque certaines sociétés américaines sont prêtes à passer à l'action. Elle résulte des circonstances politiques ensuite, parce qu'il devient de plus en plus difficile au gouvernement fédéral de résister aux pressions exercées par les milieux industriels et financiers en faveur d'une action unilatérale.

D'après le Secrétaire d'Etat, le pays ne peut retarder plus longtemps ses efforts visant à lui assurer un approvisionnement sûr en ressources minérales alors que plusieurs projets d'exploitation des fonds marins sont parfaitement au point. Il importe donc de hâter les négociations, afin de parvenir le plus rapidement possible à un accord international satisfaisant pour tous (45).

---

(43) L.S. RATINER, Statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 25.

(44) J.P. LEVY, "Pour un droit des fonds océaniques", Chronique de Politique Etrangère, 1968, n° 6, p. 723.

(45) H. KISSINGER, Ibid.

b) LE DROIT ET LA PREVENTION DES CONFLITS

Soulignant son adhésion à la politique en matière océanique définie dans la déclaration du 23 mai 1970 du Président Nixon, le Département d'Etat a toujours affirmé qu'il serait nécessaire de parvenir, dans les plus brefs délais, à un accord international sur les questions les plus importantes du droit de la mer, afin de sauver les deux-tiers de la surface de la planète des conflits et des rivalités qui opposent les nations (46). Les pratiques et les revendications concurrentielles des Etats risquent en effet d'entraîner des "rivalités commerciales effrénées, des troubles politiques de plus en plus graves, et, en fin de compte, des conflits militaires" (47). Selon le mot du Secrétaire d'Etat lui-même, "aucune solution nationale ne pourra prévaloir sans causer des conflits continuels".

Depuis le début des débats sur les questions relatives au droit de la mer, les responsables américains ont effectivement maintes fois affirmé la primauté du droit sur la force. Ainsi Henry KISSINGER déclarait en avril :

> "L'Amérique ne serait pas fidèle à ses principes ou à son patrimoine moral si elle acceptait un monde dans lequel la force prime le droit, où la force seule décide de l'issue des conflits d'intérêts" (48).

On peut d'ailleurs citer dans le même sens l'intervention du DR MANGONE devant la commission sénatoriale :

> "One in our society has confidence in free institutions in which it is better to talk than to fight, and I would rather spend a little more time in enumerating a convention that would be satisfactory to a great many states, perhaps not all states, than to start out with claims by national states that are bound to create frictions" (49).

Dans son discours du 8 avril, H. KISSINGER s'est longuement étendu sur les risques de conflits qui pourraient naître en l'absence d'un accord international. Etablissant un parallèle entre la lutte effrénée des puissances impériales pour l'acquisition de colonies au dix-neuvième siècle et l'escalade dans les prétentions des Etats sur le domaine maritime, le Secrétaire d'Etat a démontré que nous sommes à l'aube d'une ère nouvelle, pleine de promesses, mais aussi fort dangereuse : les océans promettent peut-être plus que les terres vierges d'autrefois, "mais ils risquent aussi d'être une plus grande source de conflits".

Si les Etats-Unis, puissance économique et militaire, sont certainement capables de survivre à une rivalité sans merci entre les nations, ils savent qu'en fin de compte ils y

---

(46) Cf. C. BROWER, Statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit. pp. 16 et 17

(47) H. KISSINGER, Ibid.

(48) H. KISSINGER, Ibid.

(49) Dr MANGONE, Statement, in "Mineral Resources of the Deep Seabed", op. cit., p. 473

perdraient, parce que leurs activités se dérouleraient dans un climat instable et peu sûr. Pour conclure son raisonnement, le Docteur KISSINGER devait déclarer :

> "... Nous préférons aider à édifier, par le recours à la raison et à la coopération une structure de conduite internationale qui inaugurera une ère de paix et de progrès pour tous les peuples".

CHAPITRE II

LES ETATS-UNIS FACE AUX PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

On ne peut douter de la bonne foi des Etats-Unis quand les représentants américains affirment vouloir aboutir à une convention internationale pour la réglementation de l'usage des mers et des fonds marins. Mais on peut s'interroger sur les limites de cette bonne volonté.

Le but de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer est de faire en sorte que toutes les nations, et plus particulièrement les pays en voie de développement, profitent de l'exploitation des ressources sous-marines tirées de la zone internationale - patrimoine commun de l'humanité.

On peut constater que les Etats-Unis ne sont pas hostiles à cette idée. Mais on ne doit pas oublier qu'ils veulent avant tout s'assurer que la convention internationale garantira le libre accès des fonds marins aux entreprises des pays industrialisés qui ont déjà beaucoup investi pour le développement des activités sous-marines.

Le problème du choix d'une entité juridique pouvant décider de la façon dont les fonds marins devront être exploités s'est d'ailleurs avéré être le principal obstacle lors des négociations de Caracas, Genève et New-York. Si les Etats-Unis ont récemment soumis de nouvelles propositions pour permettre de progresser vers la solution de ce problème, les pays en voie de développement se montrent très méfiants : d'une part ils craignent dans leur ensemble de ne pas bénéficier du partage des revenus tirés de l'exploitation des richesses minérales du patrimoine commun ; d'autre part ils craignent, les pays producteurs des minerais cités surtout que ladite exploitation ait des conséquences très défavorables sur leurs économies.

A - L'EXPLOITATION DES NODULES ET LE DEVELOPPEMENT DES PRODUCTEURS TRADITIONNELS.

La mise en valeur des ressources de la zone internationale augmentera sensiblement les réserves mondiales de minerais que l'on sait devoir être insuffisantes pour répondre à la demande mondiale future. L'exploitation intensive des fonds marins posera en fait deux problèmes : on sait d'abord que toute mise en valeur des ressources minérales sous-marines affectera à des degrés divers les différents pays producteurs de minerai terrestre. On sait aussi que ce sont les pays développés qui disposent des moyens techniques et financiers nécessaires à l'exploitation des nodules de manganèse, et que cette situation ne peut que creuser davantage encore, si l'on n'y porte pas remède, le fossé séparant les pays industrialisés des pays en voie de développement.

Il s'agit donc d'encourager l'exploitation des ressources minérales des profondeurs abyssales, tout en cherchant à réduire au minimum les effets défavorables, tels que les chutes des cours, qui résulteront inévitablement d'une exploitation intensive des fonds marins. Il s'agit aussi d'obtenir pour la communauté internationale un maximum d'avantages, tant techniques que financiers, que l'on partagera entre les Etats, "compte tenu des intérêts et des besoins particuliers des pays en voie de développement" (50).

a) L'EXPLOITATION DES NODULES DE MANGANESE ET SES EFFETS SUR LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT PRODUCTEURS DE MINERAIS.

Pour les pays industrialisés, les répercussions à attendre de l'exploitation des fonds marins sur les marchés internationaux n'auraient que peu d'ampleur. Mais les pays en voie de développement affirment que les risques de détérioration des cours des matières premières qu'ils exportent sont sérieux : pour eux, l'exploitation des nodules pourrait remettre en question la prospérité d'un grand nombre d'entreprises minières sises sur leurs territoires, et au-delà, pour certains, l'équilibre de leur économie nationale.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure les assertions des uns et des autres ont exactes, car les Etats-Unis ont toujours opposé leurs conclusions rassurantes à celles de la CNUCED et du Secrétaire Général des Nations Unies, dans le but de minimiser l'impact probable de la production minière sous-marine.

Les Etats-Unis ont souvent affirmé que les prédictions souvent contradictoires des rapports de l'ONU et de la CNUCED sont critiquables parce qu'elles ne sont que "spéculations" à propos d'une "industrie encore inexistante" devant s'implanter sur des marchés futurs "dont il est impossible de prédire l'ordre de grandeur avec une exactitude absolue". Dans le document de travail présenté aux participants à la Toisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, il était notamment rappelé que les pays en voie de développement grands producteurs sont peu nombreux, alors que la plus grande part de la production mondiale des métaux contenus dans les nodules revient aux pays industrialisés. Il était signalé d'autre part que les pays en voie de développement pour lesquels la production de ces minerais constitue une source importante de recettes en devises sont encore moins nombreux. Par contre le document soulignait que tous les pays en voie de développement sont de plus ou moins grands consommateurs de produits finis ou semi-finis fabriqués à partir de ces matières premières (51).

Selon le rapport américain, les restrictions que l'on pourrait imposer à la production sous-marine entraîneraient une hausse plus rapide du cours des matières premières et ne profiteraient par conséquent qu'à un nombre assez limité de producteurs. En revanche, ces restrictions se traduiraient surtout par une augmentation des prix des produits finis pour l'ensemble des consommateurs, augmentation dont les pays en voie de développement souffriraient

---

(50) Nations Unies, Doc. A/Conf. 62/25, p. 26.

(51) Nations Unies, Doc. A/Conf. 62/C.1/L.5, "Documents de travail sur les conséquences économiques de l'exploitation du fond des mers".

certainement plus que les pays industrialisés. La non exploitation des fonds marins ne serait donc pas favorable à l'économie des pays en voie de développement...

En fait, les pays en voie de développement ne devraient pas souffrir de ces activités nouvelles, et supplémentaires, parce que la production sera largement absorbée grâce à un accroissement considérable de la demande auquel ils participeront eux-mêmes.

On doit tout de même noter une nette évolution dans les prises de position américaines à ce sujet. Alors que le document proposé à Caracas prévoyait que les conséquences sur les pays producteurs seraient nulles, on trouve dans le discours de M. KISSINGER une "réponse aux préoccupations légitimes des producteurs traditionnels". Les Etats-Unis accepteraient aujourd'hui le principe d'une limitation temporaire de l'exploitation des fonds marins, le principe d'une participation de l'Autorité internationale à des accords sur les produits de base, et le principe d'un programme d'assistance compensatrice...

1) LE NICKEL

Les pays et territoires en voie de développement fournissent actuellement un peu moins du tiers du nickel produit dans le monde et leur part s'est fortement accrue au cours de ces dernières années (52). On pense généralement qu'en venant s'ajouter à la production terrestre, la production minière sous-marine aura pour effet de faire baisser le prix du minerai, et de faire diminuer le volume de la production terrestre. Les perspectives de croissance sont bonnes cependant et, dans l'ensemble, les conséquences ne devraient pas être trop graves pour le secteur minier traditionnel.

Les Etats-Unis se montrent d'ailleurs assez optimistes dans le document de travail déjà cité :

> "On prévoit que la demande mondiale de nickel augmentera à un rythme très rapide, ce qui signifie que la production du nickel extrait des nodules permettra d'accroître progressivement l'offre de métal sur le marché mondial sans supplanter pour autant aucune production de source terrestre"(53).

Pourtant, la CNUCED va dans un autre sens : selon ses experts, la quasi-totalité de la production des pays en voie de développement étant destinée à la vente à l'étranger, le volume des exportations de ces pays diminuera fatalement, ce qui réduira d'autant le montant des recettes déjà grevé par la baisse des prix qui accompagnera une offre plus importante. Dans l'hypothèse d'une production sous-marine dite "forte", les recettes de ces pays en voie de développement pourraient être réduites de 20 % (54).

---

(52) Voir la monographie de la CNUCED sur le nickel : TD/B/C.1/172, 1974.

(53) Nations-Unies, Doc. A/Conf. 62/C.1/L.5, déjà cité.

(54) CNUCED, TD/B/C.1/172, déjà cité.

Fondées sur d'autres bases , les conclusions du gouvernement américain sont beaucoup moins pessimistes : si, comme le pense le Secrétaire Général des Nations Unies, la part des pays en voie de développement dans la production mondiale doit passer de 13 % à 20 %, on peut calculer qu'environ 50 % de l'accroissement de la production terrestre sera imputable à ces mêmes pays. On peut donc en conclure que "sous l'effet conjugué de l'augmentation de la production et de la hausse des prix, les recettes totales des producteurs terrestres dépasseront elles aussi les niveaux actuels... Un accroissement de la production totale de nickel n'aura pas de répercussions importantes sur les prix, et il en résultera une augmentation des recettes totales dont bénéficiera l'économie dans son ensemble" (55).

2) LE CUIVRE

La production de cuivre est peu concentrée. Cinquante-six pays produisent chacun plus de mille tonnes par an. Les pays industrialisés sont non seulement les plus gros consommateurs, mais aussi les plus gros producteurs mondiaux. En 1972, la participation des pays en voie de développement à la production mondiale n'était que de 42 % ; mais ceux-ci se placent au premier rang des exportateurs, avec 73 % des exportations nettes de cuivre (56).

Selon la CNUCED elle-même, une éventuelle exploitation des fonds marins "n'aurait qu'une incidence des plus discrètes sur le marché du cuivre" puisque "le cuivre provenant de ces fonds ne représenterait au maximum que 2 % de la production minière totale". Cette exploitation n'aurait donc qu'une incidence très faible sur la production minière, sur les prix, sur la consommation.

C'est d'ailleurs ce qu'affirment les Etats-Unis dans leurs document de travail :

> "Il n'est pas facile de prévoir quelles seront précisément dans dix ans les incidences d'un surcroît de production de moins de 2 % sur une industrie dont l'expansion peut atteindre 100 %. Il est bien évident cependant que la production de cuivre à partir des nodules n'aura qu'une incidence insignifiante sur les marchés mondiaux" (57).

Certes, la part des pays en voie de développement dans la production mondiale de cuivre n'est que de 40 %, mais cela représente tout de même pour ces pays une source de recettes d'exportation assez considérable. Ce qui permet au gouvernement américain de dire que la production terrestre de cuivre devant doubler d'ici à 1985, "les recettes d'exportations courantes provenant de la production du cuivre auront doublé aussi à ce moment-là", à supposer que la part des pays en voie de développement dans la production totale de cuivre demeure inchangée. (58).

---

(55) Nations Unies, Doc. A/Conf.62/C.1/L.5, déjà cité.

(56) Voir la monographie de la CNUCED sur le cuivre : TD/B/484, 1974.

(57) Nations Unies, Doc. A/Conf.62/C.1/L.5, déjà cité.

(58) Ibid.

3) LE MANGANESE.

En 1973, les pays en voie de développement ont fourni 32 % du total de la production mondiale de manganèse. En réalité, les besoins en manganèse sont en grande partie satisfaits grâce aux exportations de ces pays. Notons ici que la part des pays en voie de développement en matière d'exportation a fléchi de 70 % des exportations mondiales à 53 % entre 1960 et 1973.

Le Gabon, l'Inde et le Brésil exportent chacun pour 30 millions de dollars de manganèse et de ferro-manganèse par an. Le Zaïre, le Ghana et le Maroc exportent chacun pour 10 millions de dollars par an. Mais, c'est surtout pour le Gabon que les exportations de manganèse constituent une source importante de devises, puisque celles-ci représentent 20 % de la valeur totale des exportations du pays. Pour les autres producteurs, elles ne représentent que 2 % ou moins de la valeur totale des exportations.

Si la production sous-marine venait à remplacer les approvisionnements en provenance des pays en voie de développement, la part de ces derniers dans la production mondiale tomberait considérablement, suivant un rythme annuel moyen de 6,3 %. Si l'on en croit les experts de la CNUCED et des Nations Unies, les pertes sur les recettes d'exportation pourraient atteindre 42 %.

Et pourtant, les Etat-Unis formulent un avis tout à fait différent :

> "Il semble hautement improbable que, comme le supposait le Secrétaire Général, les producteurs de manganèse extrait des mines terrestres soient très touchés par la production de manganèse à partir des nodules..." (59).

4) LE COBALT

Plusieurs pays en voie de développement produisent du cobalt et notamment le Zaïre, le Maroc, Cuba et la Zambie. Le plus gros producteur est certainement le Zaïre qui assure à lui seul 60 % de la production totale, l'ensemble des pays en voie de développement fournissant 85 % de la production mondiale.

Dans ce marché oligopolistique, le Zaïre s'est assuré une position largement dominante. Cet Etat fixe la politique de commercialisation et les autres producteurs ne peuvent que s'y conformer. Le prix fixé par le Zaïre est celui du marché, et ce pays a toujours réussi à ajuster l'offre à la demande en réduisant ou en augmentant le traitement secondaire de minerais de cuivre à haute teneur en cobalt (60).

---

(59) Ibid.

(60) Voir la monographie de la CNUCED sur le cobalt : TD/B/449/Add. I, 1973.

La mise sur le marché du cobalt extrait des nodules devrait faire baisser les prix. En 1985, le cours du cobalt devrait être réduit d'environ un tiers par rapport au cours actuel. On peut toutefois penser que le prix du cobalt ne descendra pas au-dessous d'un certain plancher déterminé par le prix du nickel. Le cours du cobalt sera certainement plus touché encore si la demande ne croît pas aussi rapidement qu'on l'espère, ou si la quantité de nodules extraits du fond des mers est supérieure aux estimations les plus optimistes.

Pour les Etats-Unis, l'exploitation des ressources minérales du fond des mers devrait entraîner en fait une augmentation des recettes totales de la production de cobalt :

> "On prévoit que la production de cobalt tiré des nodules représentera, d'ici à 1985, une telle proportion de la demande mondiale que les cours fléchiront... Même à un cours nettement plus bas, les producteurs actuels pourraient probablement continuer à opérer avec profit, puisque le cobalt n'est en général que le sous-produit de l'extraction du cuivre et du nickel. A supposer donc que la production terrestre de nickel et de cuivre augmente de façon spectaculaire dans les dix années à venir, le total des recettes que chaque producteur tire de l'extraction combinée du cuivre et du cobalt, ou du nickel et du cobalt, continuera probablement d'augmenter. Il se peut aussi que de nouvelles utilisations du cobalt, comme substitut du nickel notamment, créent un surcroît de demande si le cours du cobalt s'affaisse. Bien qu'il soit difficile de prévoir l'ampleur exacte de ce phénomène, on peut affirmer qu'il engendrerait pour l'ensemble de cette branche industrielle une augmentation des recettes totales provenant de la production de cobalt" (61).

b) LES ETATS-UNIS ET LE PROBLEME DE LA PROTECTION DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT PRODUCTEURS DE MINERAIS.

Tout en affirmant que la réduction des prix résultant de la mise en valeur des fonds marins profitera aussi bien aux pays consommateurs industrialisés qu'aux pays consommateurs en voie de développement, les Etats-Unis admettent tout de même que l'exploitation des fonds marins offrira, au départ, la plus grande partie des avantages aux pays producteurs de minerais extraits des nodules. Mais ils estiment que les diverses propositions avancées pour résoudre le problème épineux de la conciliation des intérêts des deux groupes de pays "ne sont pas aussi évidentes qu'on l'a prétendu".

1) LA METHODE PREVENTIVE.

Conçue par le Secrétaire Général des Nations Unies comme un instrument de planification à long terme, elle devrait permettre de développer une industrie des nodules tout en évitant qu'un déséquilibre ne se produise... Dans l'hypothèse d'une telle planification, les

---

(61) Nations Unies, Doc. A/Conf.62/C.1/L.5, déjà cité.

ressources minérales du fond des mers "complèteraient" les sources d'approvisionnement terrestres.

Les Etats-Unis entrevoient quant à eux deux modes de restrictions à la production. Le premier impliquerait des mesures de contrôle sur les exploitants déjà parvenus au stade de la production commerciale (réglementation de la cadence de production, charges financières élevées, limitation de la production de certains des minéraux extraits des nodules). Mais on peut lire dans le document de travail américain "qu'il est peu probable que les producteurs se lanceraient dans des travaux où ils relèveraient d'un régime qui, par son imprévisibilité même, découragerait les activités d'extraction". Toute opération dans ce sens serait en effet contraire au besoin de sécurité des investisseurs.

Le deuxième type de restriction consisterait à décourager les entreprises qui voudraient se lancer à leur tour dans la compétition par des charges fiscales très lourdes, ou par des conditions légales draconniennes (limitations des périmètres d'exploitation par exemple).

Mais ces restrictions à la production sous-marine, nuisibles aux entreprises, ne constitueraient pas cependant, de l'avis des Américains, un moyen efficace pour permettre aux producteurs terrestres d'accroître leurs recettes. Parce que la limitation du nombre des entreprises susceptibles d'exploiter les fonds marins n'affecterait certainement pas dans un sens négatif le volume de la production des entreprises déjà existantes, et parce que la demande étant élastique, il serait nécessaire de restreindre la production sous-marine dans des proportions très importantes pour provoquer une hausse des prix du marché.

Le document proposé par les Etats-Unis part du principe que "la part de la production sous-marine éventuelle dans la production totale ne serait pas assez importante dans la plupart des cas, pour qu'à supposer même qu'on la supprime totalement, il s'ensuive une augmentation sensible des revenus des producteurs terrestres" (62).

2) LES ACCORDS SUR LES PRODUITS DE BASE.

Le mécanisme des accords internationaux sur les produits de base a été envisagé par le Secrétariat de la CNUCED, aussi bien pour les produits terrestres que pour les ressources minérales sous-marines. Il s'agirait essentiellement d'établir des arrangements propres à empêcher que l'exploitation des ressources minérales sous-marines n'ait sur les prix des effets tels qu'ils ne seraient plus ni équitables, ni rémunérateurs pour les pays en voie de développement. Il appartiendrait au mécanisme international chargé de la gestion des fonds marins de prendre un certain nombre de mesures contraignantes, telles que le contrôle du taux d'exploitation des ressources, le contrôle du taux d'écoulement des produits obtenus ou le contrôle des modalités d'écoulement de ces produits, afin que les prix ne chutent pas au-dessous d'un niveau considéré par l'ensemble de la communauté internationale comme rémunérateur et équitable.

---

(62) Nations Unies, Doc. A/Conf. 62/C.1/L.5, déjà cité.

A ce mécanisme qu'ils ne rejettent, les Etats-Unis attribuent certaines faiblesses : non seulement ils pensent que la négociation d'accords sur les quatre minerais en question risque d'être particulièrement difficile, mais encore ils estiment qu'il faudra que tous les producteurs soient parties aux dits accords, qu'ils exploitent des gisements terrestres ou des gisements sous-marins, pour que leurs éventuelles dispositions soient vraiment efficaces.

Il s'avère, en outre, qu'il serait difficile d'établir une réglementation précise pour limiter les quantités de chaque métal devant être produites, toute limitation à l'extraction de l'un des minerais devant nécessairement avoir des incidences sur les quantités produites et sur les coûts d'extraction des autres minerais contenus dans les nodules.

Enfin, le document de travail souligne que ces accords ne seraient pas forcément efficaces, "vu les conflits d'intérêts manifestes qui apparaîtraient entre les producteurs et les consommateurs".

3) LA COMPENSATION.

Elle est d'évidence le moyen le plus simple de réduire les conséquences défavorables de l'exploitation des nodules pour les producteurs terrestres. Mais elle est aussi peu efficace. Certes, elle présente l'avantage de pouvoir être appliquée sélectivement, mais on peut craindre que les ressources financières soient insuffisantes pour indemniser correctement tous les pays producteurs de minerais terrestres.

Les Etats-Unis ont émis un certain nombre de réserves au sujet de ce système qui pourrait, selon eux, avoir des effets tout à fait contraires à ceux escomptés. Si en effet les producteurs sont subventionnés, en raison de l'élévation du prix de revient de leur production, et en raison de la baisse des cours, ils risquent de ne pas chercher à réduire les coûts, ou bien même de ne pas s'efforcer d'améliorer la qualité de leur production.

Aussi, les Etats-Unis concluent-ils, dans le document de travail présenté à la Conférence sur le Droit de la Mer, à la probabilité d'une hausse globale des prix, si des coûts supplémentaires sont imposés aux exploitants des fonds marins dans le but d'indemniser les producteurs traditionnels.

Assez défavorables à l'utilisation de ces différentes méthodes qui "aboutissent invariablement à des prix plus élevés qu'ils ne le seraient autrement", mais conscients de l'importance que revêt leur adoption aux yeux des pays en voie de développement producteurs, les Américains ont choisi de faire des concessions sur ce point à New-York, lors de la quatrième session de la Conférence. Parce qu'ils sont désireux de ne pas heurter les pays en voie de développement de front, les Etats-Unis ont fait des propositions constructives afin de se concilier l'appui de certains de ces pays dans le cadre de la première Commission. Il convient en effet de faire céder une à une les barrières dressées par certains Etats particulièrement acharnés, pour que l'ensemble des propositions contenues dans le "package deal" de M. KISSINGER soit accepté et inclus dans une convention internationale dont on ne peut retarder indéfiniment la signature.

B - LE "PACKAGE DEAL" DE M. KISSINGER ET LA TROISIEME CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER.

Les sociétés américaines, on l'a vu, ont un besoin urgent d'une protection juridique qui puisse à la fois garantir la sécurité de leurs investissements et leur permettre d'obtenir des prêts bancaires importants d'une part et des garanties moins chèrement acquises auprès des compagnies d'assurances d'autre part.

Les Etats-Unis, dont l'administration préfère une convention internationale, à tout prendre, à une législation unilatérale jugée dangereuse, semblent prêts à faire des efforts importants pour qu'un accord multilatéral soit conclu le plus rapidement possible.

Constatant l'impasse à laquelle avaient abouti les négociations de la première Commission, M. KISSINGER a récemment été amené à formuler certaines propositions concrètes destinées à recueillir la faveur de l'ensemble des Etats.

Certes, celui-ci commence son discours de New-York par une mise en garde sévère adressée à ceux qui voudraient placer toutes les ressources des fonds marins sous la coupe d'une Autorité Internationale. Il estime en effet qu'une "telle proposition n'offrirait pas les encouragements et les garanties adéquats aux Nations dont les réalisations technologiques et les entreprises audacieuses sont nécessaires", (...) "parce qu'elle donnerait la haute main à ceux qui n'ont pas les ressources nécessaires pour entreprendre l'exploitation minière des fonds marins" (63). Mais en contre-partie, il offre comme base de négociations un corps de règles, un "package deal" qu'il pense acceptable par tous. On y trouve, en ce qui concerne les fonds marins, trois thèmes principaux dont l'acceptation de l'un ne saurait aller sans l'acceptation des deux autres. Le premier porte sur le mécanisme des fonds marins, le deuxième sur l'accès des fonds marins, et le troisième sur l'effet de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins sur les producteurs traditionnels.

a) LE MECANISME CHARGE DE LA GESTION DES FONDS MARINS

Par la voix de M. KISSINGER, les Etats-Unis réaffirment leur adhésion au principe de la création d'une Autorité internationale. Mais cette acceptation est liée à une condition essentielle, sur laquelle ils ne sauraient transiger : le mécanisme international se doit d'être équilibré et équitable. Les Américains veulent avant tout s'assurer que les intérêts économiques des pays ayant d'importantes activités sous-marines seront protégés, même si l'ensemble de ces pays ne dispose que d'une minorité numérique au sein des organes politiques et juridictionnel de ce mécanisme.

1) L'ASSEMBLEE GENERALE

Théoriquement, elle devrait être le lieu de rencontre de tous les Etats membres, et

---

(63) H. KISSINGER, Ibid.

son rôle devrait être de définir une politique générale. Mais, sachant que par le jeu du nombre les pays en voie de développement obtiendront une majorité automatique pour tous les votes, les Etats-Unis se refusent à voir dans l'Assemblée Générale l'organe suprême de décision dans tous les cas. Pour eux, celle-ci ne devrait pas avoir la possibilité de se substituer au Conseil dans une affaire relevant de la compétence de celui-ci et de prendre la décision elle-même, ni la possibilité de passer outre à une décision de ce Conseil. Ainsi conçue, cette Assemblée Générale, dotée de pouvoirs relativement restreints par rapport aux assemblées des autres organes du système des Nations Unies, ne serait que peu dangereuse pour les pays industrialisés exploitant les fonds marins.

2) LE CONSEIL.

Les Etats-Unis veulent faire du Conseil l'organe fort du mécanisme. Comité exécutif en matière de politique et de prises de décisions importantes, le Conseil pourrait être doté de larges pouvoirs en matière de réglementation. Il serait notamment chargé d'établir des normes opérationnelles et écologiques d'exploitation minière et de contrôler l'exécution des contrats d'exploitation.

Le souci de protéger les intérêts des pays industrialisés, et notamment des Etats Unis, transparaît nettement dans les propositions sur l'agencement du Conseil dont la composition et la structure devront refléter "les intérêts des producteurs et des consommateurs des Etats les plus concernés par l'exploitation des fonds marins" (64). Les termes du Secrétaire d'Etat sont d'ailleurs sans ambiguïté :

> "Tous les pays dont les intérêts économiques vitaux sont affectés par les décisions de l'Autorité doivent avoir, au sein du Conseil, une voix et une influence proportionnelles à leurs intérêts" (65).

Largement en tête des futurs producteurs de minerais en provenance des fonds marins, les Etats-Unis pourraient ainsi s'assurer une influence prépondérante sur le Conseil, en faisant fi du principe de la répartition géographique. D'autant que le Conseil accueillerait en son sein les pays producteurs les plus intéressés à la production des nodules, c'est-à-dire des pays industrialisés. Soutenus par ces pays, les Etats-Unis disposeraient alors de suffisamment de voix pour bloquer les décisions à caractère politique qui pourraient leur être défavorables au plan économique.

3) LE TRIBUNAL

Dans le cadre d'un système de règlement obligatoire des conflits, le Tribunal permanent serait chargé de se pencher sur les questions d'interprétation du Traité et sur les questions concernant les pouvoirs de l'Autorité internationale que pourraient soulever les parties

---

(64) H. KISSINGER, Ibid.

(65) Ibid.

au Traité ou les compagnies privées participant à l'exploitation des fonds marins (66). Pour le Secrétaire d'Etat américain, la création d'un tel organe est essentielle si l'on veut que la majorité des Etats signataires de la Convention adhère aux décisions de l'Autorité (66).

On a pu alléguer à l'encontre de la volonté américaine, ici soutenue par le "groupe des 77" , que la création d'un tel Tribunal, dont les juges seraient élus par l'Assemblée Générale selon les critères de répartition géographique, ferait courir un certain nombre de dangers aux pays industrialisés. On ne peut en effet attendre d'un organe juridictionnel qui serait le reflet de l'Assemblée qu'il condamne, les décisions prises par la majorité des membres de celle-ci.

Non seulement un tel tribunal pourrait ne pas rejeter des décisions contraires aux dispositions de la convention internationale, mais encore il pourrait faire le jeu de l'Autorité dont il émane, au détriment des Etats, ou, a fortiori, des sociétés privées exploitant les fonds marins. Fort critiques à l'égard de la position américaine en la matière, certains pays industrialisés se sont montrés partisans d'un système d'arbitrage qui aurait le mérite de ne privilégier aucune des parties à un éventuel différend. Les Etats-Unis n'ont-ils pas été les premiers à utiliser cette méthode avec l'affaire de l'Alabama pendant la guerre de Secession ?

b) L'ACCES DIRECT AUX RESSOURCES DES GRANDS FONDS MARINS.

Les Etats-Unis comprennent fort bien que la communauté internationale se préoccupe de faire en sorte que les richesses minérales de la mer ne fassent pas l'objet d'une sorte de "chasse gardée" au profit des pays les plus riches et les plus avancés technologiquement.

Mais, en aucune façon, ils ne pourront admettre que le droit d'accès aux ressources minérales de la mer au-delà de la zone de juridiction nationale leur soit refusé, parce qu'exclusivement réservé à une Autorité internationale. De même, ils ne pourront jamais accepter des dispositions qui imposeraient des restrictions telles que l'accès des fonds marins serait interdit en fait aux sociétés minières d'un pays donné, surtout si ce sont les sociétés américaines qui sont visées.

Pour eux, le Traité international devra garantir le libre accès aux ressources minérales sous-marines, sans discrimination, des Etats et de leurs ressortissants, sous réserve toutefois des conditions particulières et raisonnables qu'il est indispensable de faire figurer dans la convention (67). Cela implique que l'on ne puisse opposer à une nation quelle qu'elle soit des limites arbitraires ou restrictives sur le nombre de gisements sous-marins qu'il lui

---

(66) Ibid.

(67) Voir dans ce sens l'article 3 alinéa 1er du Projet d'Appendice au Traité sur le Droit de la Mer concernant l'exploitation des ressources minérales de la zone internationale du fond des mers : "Tout Etat et toute personne physique ou morale a le droit d'exercer des activités de prospection à titre commercial dans la zone internationale du fond des mers". Nations Unies, Doc. A/Conf.62/C.1/L.6.

serait loisible d'exploiter. D'ailleurs, toute restriction serait inutile, puisqu'il existe plus de gisements qu'on ne pourra en exploiter...

Sur ce point, les Etats-Unis sont combattus non seulement par les pays en voie de développement, mais encore et surtout par certains pays industrialisés qui voudraient obtenir l'insertion d'une clause anti-monopole dans la convention, afin d'empêcher l'accaparement des sites les plus intéressants par un seul pays alors même qu'il ne sont pas vraiment prêts à entrer dans la compétition. Si une telle clause n'est pas admise, on risque d'aboutir à une situation de fait irréversible consacrant le monopole des consortiums à dominante américaine qui sont dans l'immédiat les seuls capables de collecter et de traiter les nodules polymétalliques. Les Etats-Unis, bien sûr, s'opposent vivement à cette clause dont le danger est évident pour eux, à moyen terme et à long terme, puisque les autres pays industrialisés sont de futurs concurrents. Ils se sont montrés cependant moins intransigeants à la dernière session de la Conférence (New-York 1977).

Par contre, ils se sont déclarés prêts à accepter le principe de l'exploitation directe de certaines zones réservées des fonds marins par une Entreprise émanant de l'Autorité internationale, à condition que lui soient appliqués les règles et règlements auxquels toute entité passant des contrats avec l'Autorité serait soumise. Déjà, à Caracas, les Etats-Unis avaient accepté le dialogue à partir du deuxième paragraphe de la variante B de l'article 9 intégré au Projet d'articles étudié par la Première Commission pendant ses réunions officieuses. Celui-ci stipule : "Si elle le juge approprié, l'Autorité pourra confier certaines tâches, dans les limites qu'elle pourra déterminer, à des personnes physiques ou morales, par la passation de contrats de services ou par tout autre moyen qu'elle estimera de nature à lui assurer en même temps un contrôle direct et effectif sur ces activités" (68).

Ils envisagent aujourd'hui un système qui réserverait pour moitié l'exploitation des principaux gisements à l'Entreprise, ou directement aux pays en voie de développement. Dans la pratique, chaque entrepreneur proposerait deux gisements identiques à l'Autorité internationale. Celle-ci en choisirait un, qu'elle pourrait exploiter directement ou mettre à la disposition des pays en voie de développement. Elle abandonnerait l'autre à l'entrepreneur lui-même. Celui-ci aurait alors le choix entre le système de l'entreprise conjointe et le système des contrats de services. Ce système parallèle aboutit en fait à une division de la zone internationale en deux parties, ce qui a été vivement combattu, par l'Algérie notamment, au nom du patrimoine commun de l'humanité qui doit rester indivisible et inaliénable.

c) LA REPONSE AUX PREOCCUPATIONS DES PRODUCTEURS TRADITIONNELS.

A Caracas, la délégation américaine avait soutenu que l'exploitation des nodules n'apporterait aucune perturbation sur le marché des minerais concernés, afin de décourager toute tentative visant à limiter la production des fonds marins. Aujourd'hui, la volonté d'aboutir

---

(68) Nations Unies. Projet d'article étudié par la Commission pendant les réunions officieuses. (art. 1 à 21). Doc. A/Conf.62/C.1/L.3.

rapidement à un accord international étant plus ferme, les positions américaines à ce sujet sont plus nuancées. Selon le Secrétaire d'Etat H. KISSINGER, "les Etats-Unis seraient prêts à accepter une limitation temporaire, durant une période qui serait fixée dans le traité, de la production des minéraux des fonds marins liée à l'accroissement prévu du marché mondial du nickel, qui est évalué à l'heure actuelle à environ six pour cent par an". Une telle limitation aurait pour effet de restreindre aussi la production des autres minerais contenus dans les nodules, dont le cuivre.

On sent ici à la fois la volonté marquée d'apaiser les craintes des pays producteurs et le souci de garantir aux pays industrialisés le libre accès permanent aux richesses minérales sous-marines. Certes, cette limitation de la production, fondée sur l'accroissement de la consommation de nickel, pourrait jouer jusqu'en l'an 2000, à peu près, avant de laisser la place aux conditions générales du marché. Mais la limite fixée est si élevée, qu'elle n'aura probablement pas à jouer pendant la période envisagée. Il s'agit donc plus d'une figure de style de la part des Américains que d'une proposition de portée concrète.

Par contre, dépassant leurs prises de positions antérieures, les Etats-Unis proposent maintenant que "l'Autorité internationale des fonds marins ait le droit de participer à tout accord international sur les produits de base provenant des fonds marins en fonction du montant de production dont elle est directement responsable" (69). Certes, la part de l'Autorité dans la production sera très faible pendant longtemps, mais le pas de l'acceptation du principe a été franchi.

Ils proposent en outre "qu'une partie des revenus de l'Autorité internationale soit utilisée pour l'octroi d'une aide compensatrice", un programme devant être établi "en collaboration avec d'autres institutions internationales, au profit des pays qui souffrent de bouleversements économiquesdu fait de l'exploitation minière des grands fonds marins" (70).

Ces concessions nouvelles ont une importance politique très réelle. Bien que leur portée soit réduite, elles n'en témoignent pas moins de la bonne volonté américaine à un moment où les négociations de New-York piétinent tellement que l'on craint d'aboutir à une impasse alors que nous sommes à l'aube d'une ère nouvelle".

---

(69) H. KISSINGER Ibid.

(70) H. KISSINGER Ibid.

CONCLUSION

LE NOUVEAU TEXTE COMPOSITE.

Les experts s'accordent pour dire que les projets d'exploitation des nodules pourront devenir opérationnels à partir de 1980-1985. Il convient donc, pour les Etats-Unis, de hâter les négociations autant que faire se peut. L'instauration d'un régime et d'un mécanisme internationaux est aujourd'hui une nécessité impérative et urgente. D'autant plus que certaines sociétés privées sont tout à fait prêtes à se lancer à l'assaut du fond des mers quel que soit le régime juridique en vigueur.

Pour l'Administration américaine, la Conférence peut aboutir à des résultats positifs dans des délais acceptables. Mais il faudra néanmoins compter plusieurs années encore avant que le Traité ne soit ratifié par tous les Etats membres. Il conviendrait par conséquent d'établir rapidement un régime international provisoire par un accord des pays intéressés à la découverte et à l'exploitation des gisements profonds de nodules polymétalliques.

Déjà au début de l'année 1973, le représentant des Etats-Unis déclarait devant le Comité des Fonds Marins :

> "... my government is of the view that we must begin at once to prepare for the provisional entry into force of those portions of the permanent regime and machinery which would be applicable to deep seabed development. We contemplate that such an approach would only apply to the period after the law of the sea treaty is opened for signature and until the permanent regime and machinery enter into force..." (71).

Aux yeux du gouvernement fédéral, les raisons d'être d'un régime et d'un mécanisme provisoires sont les mêmes que celles qui justifient le mécanisme et le régime définitifs. Tout d'abord, ceux-ci constitueraient une réglementation internationale permettant de mener des activités minières sous le contrôle de la société internationale, et pour le profit de la communauté internationale. Ensuite, ils permettraient d'acquérir une expérience dont les enseignements seraient fort utiles pour la mise en place du régime et du mécanisme futurs.

Aujourd'hui, les Etats-Unis proposent que le Traité entre en vigueur provisoirement dès qu'il aura été ratifié par 36 des Etats membres. En vertu des règles et règlements

---

(71) J.N. MOORE, déclaration du 19 mars 1973, in Department os State Bulletin n° 1770, 28 mai 1973, pp. 707-711.

provisoires détaillés, des concessions pourraient être octroyées pour permettre le commencement de la mise en valeur des fonds marins. Les termes des contrats continueraient de s'appliquer après l'entrée en vigueur définitive de la convention, afin de garantir les investissements effectués pendant la période intérimaire.

Mais ce qui certainement préoccupe le plus l'Administration américaine, et d'autres, c'est sans nul doute la démarche de la Deepsea Ventures, cette société américaine qui forme un consortium puissant avec l'appui des sociétés minières japonaises. Après avoir annoncé à plusieurs reprises son intention d'exploiter les nodules de manganèse à l'échelle industrielle, cette firme a adressé au Secrétaire d'Etat américain, en novembre 1974, une lettre dans laquelle elle revendiquait une concession exclusive pour exploiter des nodules au large de la Californie (72). Elle en a par ailleurs envoyé des copies à certaines ambassades et à certaines des sociétés minières intéressées par les fonds marins. Constatant l'absence de toute législation nationale ou internationale en la matière, le Président de la société, John E. FLIPSE, demande notamment au gouvernement américain de garantir les investissements de la société et d'assurer sa protection diplomatique.

La zone sur laquelle la Deepsea Ventures revendique des droits exclusifs se trouve à peu près au centre géographique de l'aire considérée comme la plus riche de l'Océan Pacifique. Située au large des côtes de la Californie, entre le 124ème et le 127ème degrés de longitude ouest et de part et d'autre du 15ème degré de latitude nord, le gisement couvre une superficie d'environ 6000 kilomètres carrés à une profondeur variant entre 2300 et 5000 mètres. Choisi à plus de 1000 kilomètres de l'île la plus proche et 1300 kilomètres du talus continental, le site se trouve au-delà des limites de toute juridiction nationale. Il échappe donc, selon la Deepsea Ventures, à toute juridiction nationale ou internationale au regard du droit actuel.

La firme américaine fonde la validité de sa demande sur la pratique des Etats, sur la Convention de Genève de 1958 sur la Haute Mer, et sur les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées. Elle réclame le respect de ses droits exclusifs par toutes les entités politiques ou commerciales, précisant qu'elle n'envisage pas une appropriation du sol ou du sous-sol, mais seulement un usage qui ne porterait pas atteinte au principe de la liberté de la Haute Mer.

On peut s'interroger sur le sens de cette démarche. Pour Y. REBEYROL, elle pourrait être destinée "à créer une situation de fait qui pourrait être utilisée pour hâter, si c'est possible, l'adoption d'un régime juridique international" (73). L'idée de chantage, de menace, réapparaît ici... Tout semblerait devoir être mis en œuvre pour accélérer les négociations et pour parvenir rapidement à un accord international permettant aux entreprises américaines d'exploiter les fonds marins dans les délais les plus brefs.

---

(72) Intitulée "Notice of discovery and claim of exclusive mining rights, and request for diplomatic protection and protection of investment, by Deepsea Ventures, Inc."

(73) Y. REBEYROL, "Un consortium américain demande l'exclusivité d'exploitation des grands fonds marins au large de la Californie", Le Monde, 19 déc. 1974.

Le pari serait d'importance car non seulement cette situation de fait risque de ne rien hâter du tout, mais encore elle peut créer, ce qui serait plus grave, un précédent. La demande de la Deepsea Ventures, si elle avait été acceptée par le Département d'Etat, aurait pu être, selon le mot de M. Y. La Prairie, Directeur Général du CNEXO, "le point de départ d'une exploitation sauvage des fonds marins" (74). Dans un article intitulé "la guerre des nodules", D. B. SHAPLEY exprimait en 1974 la crainte de tous :

"Il est possible, si les Etats-Unis prennent l'initiative d'avancer des revendications unilatérales sur le minerai des fonds marins, et se mettent ensuite à affronter des contre-revendications de la part d'autres pays, d'Amérique ou d'ailleurs, que des incidents internationaux, des conflits et même des confrontations militaires en résultent" (75).

Conscient de cette menace, le Président de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, M. H.S. AMERASINGHE, a lancé, lors de la séance de clôture de la session de Genève, un appel aux Etats afin qu'ils ne s'engagent pas dans des actions unilatérales qui compromettraient le succès de la Conférence. Il demandait notamment aux Etats de ne pas laisser leurs ressortissants prendre des disposisions ou adopter des mesures susceptibles de compromettre, elles aussi, la conclusion d'un traité acceptable par tous. Les allusions au projet de loi Metcalf et aux revendications de la Deepsea Ventures étaient évidentes :

> "I should like to make a fervent appeal to all States to refrain from taking any action, and also to use their powers to restrain their nationals from taking any action or adopting any measures, which would place in jeopardy the conclusion of a universally acceptable treaty of a just and equitable nature".

M. KISSINGER et M. AMERASINGHE parlent donc le même langage. Le Président de la Conférence s'exprime au nom de la communauté internationale. Dans une certaine mesure, M. KISSINGER aussi. Mais ce dernier est avant tout le chef de la diplomatie américaine. Obligé de combattre les entreprises minières à l'intérieur, il se doit d'en préserver les intérêts à l'extérieur. Il s'agit donc, pour lui, d'essayer de concilier les intérêts nationaux américains et les exigences de la communauté internationale. Le chef du Département d'Etat acceptait encore de jouer la carte de la Conférence internationale, mais il savait qu'on ne peut attendre des entreprises minières américaines, qui ont investi de lourdes sommes dans la recherche et l'exploration des fonds marins, qu'elles restent inactives indéfiniment, jusqu'à la conclusion d'une convention internationale.

Les derniers développements de la Conférence sur le Droit de la Mer, à la suite de la publication du nouveau texte de négociation dit "texte composite", ne peuvent que relancer et renforcer l'action de l'industrie minière américaine en vue d'obtenir une législation sur l'exploitation des fonds marins.

---

(74) Cité dans l'article de Y. REBEYROL, déjà cité.

(75) D.B. SHAPLEY, "La guerre des nodules", La Recherche, n° 42, Fév. 1974.

Le texte composite qui ne tient pas compte des efforts de conciliation déployés se révèle inacceptable pour les pays industrialisés auxquels il n'offre pas des garanties d'accès à l'exploitation dans des conditions raisonnables, compte tenu de ce qu'on attend d'eux (notamment en ce qui concerne le financement et le transfert de technologie) et par suite des limitations qui pourraient être imposées à la production. Leurs intérêts ne seraient pas protégés non plus, du fait de la structure de l'autorité internationale et du mode de vote.

C'est ce qui explique la réaction violente du Chef de la délégation américaine, M. RICHARDSON, qui a annoncé qu'il recommanderait à son gouvernement de réviser ses positions sur le fond et les formes de procédure de la Conférence.

Faut-il voir dans ces déclarations un mouvement d'humeur à la suite d'une session fort décevante sur ce point, ou un changement d'attitude du gouvernement américain, qui jusqu'à présent avait résisté à la pression très forte du lobby des industries minières ?

Il est difficile de se prononcer de manière définitive, mais on peut dire que les chances d'une législation unilatérale n'ont jamais été aussi grandes.

L'INDUSTRIE MINIERE MARINE AMERICAINE

MIKA REINIKAINEN

Chercheur à l'Institut du Droit de la Paix
et du Développement

SOMMAIRE

I PARTIE - ASPECTS GENERAUX DE L'INDUSTRIE MINIÈRE MARINE AMÉRICAINE.

CHAPITRE I - LES COMPOSANTS DE L'INDUSTRIE.

§ 1 - L'INDUSTRIE PETROLIERE.

A - L'EVOLUTION HISTORIQUE DE LA STRUCTURE DE L'INDUSTRIE PETROLIERE.

B - LE CARACTERE SPECIFIQUE DES HYDROCARBURES EN TANT QUE PRODUIT INDUSTRIEL.

§ 2 - L'INDUSTRIE DES MINERAUX SOLIDES.

A - LES ENTREPRISES EXPLOITANT LES MINERAUX SOLIDES DU PLATEAU CONTINENTAL.

B - LES ENTREPRISES EXPLOITANT LES MINERAUX SOLIDES DES FONDS DES OCEANS AU-DELA DU PLATEAU CONTINENTAL.

CHAPITRE II - CERTAINS ELEMENTS COMMUNS A L'INDUSTRIE.

§ 1 - LES CARACTERISTIQUES GENERALES DE L'INDUSTRIE.

A - UNE INDUSTRIE INTEGREE.

B - UNE INDUSTRIE INTERNATIONALE.

§ 2 - LE CONTROLE EFFECTIF DANS L'INDUSTRIE.

II PARTIE - L'INDUSTRIE MINIÈRE MARINE AMÉRICAINE AUX ETATS-UNIS.

CHAPITRE I - LES RELATIONS DE L'INDUSTRIE AVEC LES POUVOIRS PUBLICS.

§ 1 - L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS SUR L'INDUSTRIE.

§ 2 - LE PHENOMENE DU LOBBY.

A - LA STRUCTURE DU LOBBY.

B - L'ACTION DU LOBBY: LA PARTICIPATION A L'ELABORATION DE LA POSITION OFFICIELLE DES ETATS-UNIS.

CHAPITRE II - L'EXPLOITATION DE LA ZONE SOUS LA JURIDICTION DES ETATS-UNIS.

§ 1 - LE SYSTEME DES CONCESSIONS.

A - LA CONCESSION POUR L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES.

B - UN REGIME RESTRICTIF POUR LES ENTREPRISES.

§ 2 - AUTRES FACTEURS D'INCIDENCE FEDERALE SUR L'ACTIVITE DES ENTREPRISES DANS LA ZONE FEDERALE.

A - LES MESURES RELATIVES A LA SECURITE ET LA POLLUTION.

B - LES MESURES FISCALES ET FINANCIERES DE L'ETAT FEDERAL.

III - L'INDUSTRIE MINIÈRE MARINE AMÉRICAINE À L'ÉTRANGER.

CHAPITRE I - LES CONTRATS CLASSIQUES.

§ 1 - LE CONTRAT DE CONCESSION.

A - UNE LIBERTE CONSIDERABLE POUR LE CONCESSIONNAIRE.

B - UN ROLE LIMITE POUR LE GOUVERNEMENT CONTRACTANT.

§ 2 - LE CONTRAT D'ASSOCIATION.

A - DONNEES GENERALES.

B - LE DEROULEMENT DES OPERATIONS.

CHAPITRE II - LES PERSPECTIVES D'AVENIR.

§ 1 - LA RECHERCHE D'UN NOUVEL EQUILIBRE ENTRE LES ENTREPRISES ET LES PAYS PRODUCTEURS.

A - LES TENDANCES ACTUELLES CHEZ LES PAYS PRODUCTEURS.

B - LA REVENDICATION DE LA SECURITE DES INVESTISSEMENTS PAR LES ENTREPRISES AMERICAINES.

§ 2 - L'INCIDENCE DES TENDANCES ACTUELLES DU DROIT DE LA MER SUR LES PROBLEMES CONNEXES A L'EXPLOITATION.

A - LA NAVIGATION.

B - LE CONTROLE DES NAVIRES PAR L'ETAT RIVERAIN.

IV - L'INDUSTRIE MINIÈRE MARINE AMÉRICAINE FACE À LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE.

CHAPITRE I - L'ABSENCE D'UN REGIME APPLICABLE.

§ 1 - LA THESE DE LA LIBERTE D'EXPLOITATION DANS LA ZONE INTERNATIONALE DU FOND DES OCEANS.

A - L'EXPLOITATION DES RICHESSES MINERALES DU FOND DES OCEANS EN TANT QU'UNE DES LIBERTES DE LA HAUTE MER.

B - LA VALIDITE DES DROITS EXCLUSIFS DANS UNE ZONE AU-DELA DE LA JURIDICTION NATIONALE.

§ 2 - LA THESE DE L'INTERDICTION DE L'EXPLOITATION DES RICHESSES DANS LA ZONE INTERNATIONALE.

CHAPITRE II - LA REGLEMENTATION PAR VOIE NATIONALE: L'EXEMPLE DU "DEEP SEABED HARD MINERALS ACT" PROPOSE AUX ETATS-UNIS.

§ 1 - L'ORGANISATION DES RELATIONS AVEC LES AUTRES ETATS ET AVEC LES ENTREPRISES ETRANGERES.

A - LA SOUMISSION DE CETTE LOI AU DROIT INTERNATIONAL.

B - L'AMENAGEMENT DE LA COMPETITION.

§ 2 - L'ORGANISATION DE L'ACTIVITE COMMERCIALE

A - L'ATTRIBUTION DE LA LICENCE D'EXPLOITATION

B - LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DU SECRETAIRE DE L'INTERIEUR

ANNEXES.

INTRODUCTION

L'industrie minière marine américaine n'existe pas en tant qu'entité autonome. Elle existe toutefois à l'état embryonnaire en tant qu'extension des activités terrestres des entreprises minières. Elle est amenée à se développer et avoir sa propre identité, sous la pression de plusieurs facteurs. L'épuisement des minéraux terrestres et le nationalisme économique des pays producteurs du Tiers-Monde poussent les entreprises américaines à chercher de nouveaux gisements à exploiter. De plus en plus, elles se tournent vers l'extraction marine, domaine dans lequel elles sont, par surcroit, à l'avant-garde de la technologie de pointe.

La particularité de cette industrie naissante est que, dans un sens large, elle est l'extension d'un vieil empire international, le cartel des grandes entreprises pétrolières. On ne peut comprendre la nouvelle industrie minière marine américaine sans connaître cet ancien empire, dont le milieu naturel a été plutôt le désert que les profondeurs abyssales de l'océan.

Ainsi la structure et l'évolution de l'industrie pétrolière dominent encore l'industrie minière marine américaine considérée dans ses aspects généraux (Ie partie).

La puissance et l'importance de l'industrie pétrolière en font un interlocuteur privilégié des Pouvoirs Publics et également le plus critiqué des composants de la nouvelle industrie (IIe partie).

L'industrie pétrolière, précurseur de la nouvelle industrie, s'est formée en grande partie à l'étranger. L'exploitation offshore à l'étranger, du fait de son importance dans l'évolution des contrats et des conditions générales de l'exploitation, constitue un maillon important dans la formation de la nouvelle industrie. (IIIe partie).

L'industrie pétrolière n'est qu'accessoirement présente dans la zone internationale du fait de l'inexistence du pétrole exploitable dans cette zone. Mais si une nouvelle convention sur le droit de la mer n'intervient pas, l'industrie minière marine américaine pourrait se développer de la même façon que l'industrie pétrolière quelques décennies avant. (IVe partie)

ASPECTS GENERAUX DE L'INDUSTRIE MINIERE MARINE DES ETATS-UNIS

CHAPITRE I - LES COMPOSANTS DE L'INDUSTRIE.

On distingue habituellement entre l'industrie pétrolière et l'industrie des minéraux solides.

§ 1 - L'INDUSTRIE PETROLIERE.

Elle est composée des entreprises ayant comme activité principale l'exploitation commerciale des hydrocarbures (v. Annexe II).

Les caractéristiques spéciales de cette industrie sont dues à deux processus historiques. D'une part la structure de l'industrie, c'est-à-dire la distinction entre les Majors et les Indépendants, est la conséquence d'une certaine évolution historique. D'autre part, la taille de ces entreprises et leur prééminence parmi les entreprises privées du monde s'expliquent largement par le rôle essentiel du pétrole dans la civilisation industrielle du XXe siècle.

A - L'EVOLUTION HISTORIQUE DE LA STRUCTURE DE L'INDUSTRIE PETROLIERE (1).

1 - 1859 A 1911.

C'est l'époque "préhistorique" du pétrole. La "Fièvre de l'or noir" est née avec la découverte des premiers gisements importants et la demande croissante avec l'avènement de la civilisation de l'automobile.

La structure de l'industrie est caractérisée par une multitude de petits producteurs face au développement d'un grand monopole au niveau du transport et de la distribution, la Standard Oil de Rockefeller.

2 - 1911 A 1948.

La Standard Oil est dissoute en 1911 pour atteinte à la législation anti-trust.

La structure de l'industrie est atomisée, la dissolution de la Standard Oil à elle seule a engendré 38 entreprises distinctes. Certaines entreprises vont toutefois se détacher relativement rapidement par leur importance en présentant deux caractéristiques: une intégration verticale poussée et l'implantation à l'étranger.

---

(1) Les données historiques sont basées en grande partie sur:
A. SAMPSON: The Seven Sisters, Hodder and Stoughton, Londres, 1976, 352 p.
D. DURAND: La politique pétrolière internationale, coll. Que sais-je ?, P.U.F., Paris, 1970.

Dans le groupe des successeurs de la Standard Oil se font remarquer la Standard Oil of New Jersey (plus tard Exxon), la Standard Oil of New York (plus tard Mobil Oil) et la Standard Oil of California (Socal).

Deux autres entreprises ont réussi à s'affirmer au Texas grâce à une éviction précoce de la Standard Oil de cet Etat à la suite d'une action anti-trust et grâce à un gisement important découvert à Spindletop. Il s'agissait de la Gulf et de la Texas Company (plus tard Texaco).

A l'étranger, deux entreprises égalent les américains, la Royal-Dutch Shell et l'Anglo-Persian (plus tard successivement Anglo-Iranian et British Petroleum).

Ces sept entreprises vont constituer le groupe des Majors qui vont contrôler le marché mondial du pétrole et plus particulièrement les concessions du Moyen-Orient pendant plus de trente ans. Leur coopération aura un caractère quasi-institutionnel à l'intérieur du cartel, se traduisant notamment par deux fameux accords l'accord d'Achnacarry+du 17 décembre 1928 et l'accord de la ligne rouge du 31 juillet 1928++.

Le premier se résume en sept principes dont le but est surtout de contrôler le marché (2) :

1° Acceptation par les groupes de leur actuel volume d'affaires qui, de plus, servira de base de référence pour le calcul des accroissements futurs ;

2° Mise à la disposition des producteurs des installations existantes dans la mesure où elles sont suffisantes ; le prix en sera au minimum le prix de revient à son propriétaire et au maximum ce qui en coûterait à l'utilisateur s'il avait à créer ces installations ;

3° Renoncement à la création de toute installation complémentaire qui ne serait pas nécessaire pour satisfaire la demande ;

4° Reconnaissance de l'avantage qui consiste à satisfaire la consommation d'une zone géographique par la production de cette même zone ;

5° Recherche du maximum d'économies dans les transports ;

6° Réduction de la production dans les zones où elle est excédentaire, ou offre de cet excédent sur d'autres marchés à des prix compétitifs ;

7° Condamnation dans l'intérêt du public aussi bien que de l'industrie pétrolière de toute mesure dont l'effet serait d'alourdir les coûts, et, en conséquence, de réduire la consommation.

+ Entre la Standard Oil of New Jersey, la Royal-Dutch Shell et l'Anglo-Iranian, complété par des accords successifs de janvier 1930, décembre 1932 et juin 1934. Les deux derniers sont approuvés également par la Gulf Oil, la Texas Company et la Socony-Vacuum (ex Standard Oil of New-York, future Mobile Oil).

++ Entre la Royal-Dutch Shell, l'Anglo-Iranian, la Standard Oil of New Jersey et la Socony-Vacuum. Y participent également la Compagnie Française des Pétroles, en vertu de l'accord de San Remo de 1920 qui a transféré la part de la Deutsche Bank dans la Turkish Petroleum Company au gouvernement français et M. Gulbenkian, dans sa qualité de médiateur et initiateur de la T.P.C.

(2) Citées par D. DURAND, précité (1), p. 11.

L'accord contient aussi des dispositions pratiques importantes dont notamment(3):

a) L'accord ne s'applique ni aux importations sur le marché américain ni aux exportations en provenance des Etats-Unis qui feront l'objet d'un accord spécial;

b) Les quotas de commercialisation seront calculés semestriellement afin de déterminer les droits de chacun des groupes dans chaque pays et sur l'ensemble du marché mondial ;

c) Les prix des produits pétroliers seront déterminés en chaque point du monde par référence aux prix pratiqués sur le golfe du Mexique et sans tenir compte de l'origine réelle du produit ;

d) Des accords particuliers fixeront des normes de qualité dans un but de standardisation des produits ;

e) Les excédents de la flotte pétrolière non utilisés par les groupes propriétaires seront mis en pool ;

f) Des échanges de produits pourront être effectués afin de réaliser des économies sur les frais de transport ;

g) Les surplus de production seront mis à la disposition des membres de l'accord à un prix inférieur à celui auquel ils seraient offerts à des tiers.

L'accord de la ligne rouge interdit les actions individuelles des signataires à l'intérieur de l'ancien Empire Ottoman c'est-à-dire la Turquie, l'Irak, la Syrie et la péninsule arabique à l'exception du Koweit (4).

3 - 1948 A 1973.

C'est la période de l'affaiblissement graduel des Majors. Ceci est causé par trois facteurs.

a - L'apparition des Indépendants américains à l'étranger.

Sans vouloir vraiment innover en matière contractuelle, ils offrent néanmoins des conditions financières plus attrayantes aux pays producteurs que les Majors. Les premiers à réussir la percée sont la Getty Oil et un groupe dirigé par la Phillips Oil. Les deux vont obtenir des concessions dans la zone neutre du Koweit en 1948.

b - La formulation de nouveaux types de contrats.

L'ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) propose sous la direction d'Enrico Mattei une nouvelle formule de contrat, le contrat d'association, qui donne au gouvernement du pays pro-

---

(3) Citées par D. DURAND, précité (1), p. 12.

(4) Ibid. p. 41.

ducteur une maîtrise accrue sur ses propres ressources. Le premier accord du nouveau type est signé entre l'ENI et l'Iran en février 1957, suivi en 1958 d'un accord entre l'Iran (par l'intermédiaire de la NIOC) et la Pan American Petroleum Corporation (une filiale de la Standard Oil of Indiana).

c - La montée du nationalisme économique.

La percée des Indépendants américains et l'apparition de nouvelles formes de contrats n'auraient pas été possibles sans la volonté des pays producteurs d'affirmer leur souveraineté économique.

Individuellement leur action a consisté à renégocier les anciens contrats, à formuler de nouveaux types de contrats et dans la phase actuelle, à nationaliser.

Collectivement ils ont réussi à devenir les maîtres dans la détermination du prix du pétrole brut par l'intermédiaire de l'OPEP. Les pays arabes ont aussi réussi à imposer l'embargo pendant et après la guerre du Kippour, ce qui a impliqué notamment que les Majors ont obéi aux directives des gouvernements de ces pays. Le cartel des Majors s'est transformé en cartel des pays producteurs.

4 - L'AVENIR.

Il est difficile de faire des prévisions, mais une tendance nette apparaît, celle de la multipolarisation. Plusieurs éléments y contribuent.

La dissension au sein de l'OPEP pourrait provoquer son éclatement.

L'existence de pays producteurs de plus en plus nombreux en dehors de l'OPEP. Certains d'entre eux, comme l'URSS et la Chine Populaire peuvent considérer que la politique étrangère prime le maintien d'un front commun des pays producteurs. D'autres, comme les Etats-Unis et les pays qui partagent la mer du Nord, appartiennent plutôt au camp adverse.

L'évolution technologique relative aux énergies de remplacement pourrait bien réserver des surprises.

B - LE CARACTERE SPECIFIQUE DES HYDROCARBURES EN TANT QUE PRODUIT INDUSTRIEL.

Si le XIXe siècle a été le siècle du charbon, le XXe siècle est celui des hydrocarbures. Une part importante de l'énergie mondiale est consommée sous forme d'hydrocarbures. L'industrie pétrochimique a également contribué pour une grande part à la révolution technologique de l'après-guerre.

L'évolution oligopolistique que nous avons constatée et l'importance du marché du pétrole au sein de la civilisation industrielle expliquent donc en partie la présence d'entreprises ayant une dimension considérable. Par exemple les 5 Majors américains se trouvent parmi les dix premières entreprises privées du monde (v. Annexe II).

Il s'agit aussi d'une industrie très concentrée. (Tableau I)

TABLEAU I - LA CONCENTRATION DE L'INDUSTRIE PETROLIERE MONDIALE EN 1968 (en % du monde entier, sauf les pays socialistes) (5).

	PRODUCTION	PETROLE BRUT TRAITE
Les 7 sociétés les plus importantes	60	56,2
Les 15 sociétés les plus importantes	67,7	69,5
Les 28 sociétés américaines les plus importantes	59	53

1 - LE PROBLEME D'APPROVISIONNEMENT.

Le souci principal de l'industrie des hydrocarbures a toujours été l'approvisionnement. Actuellement deux nouvelles dimensions compliquent ce problème. D'une part le coût d'extraction devient de plus en plus élevé. Ceci fournit d'ailleurs une justification aux profits très élevés des entreprises pétrolières, car elles ont une préférence marquée pour l'auto-investissement (6). D'autre part les nouvelles découvertes ne couvrent plus l'augmentation de la demande, ce qui permet de prévoir l'épuisement des hydrocarbures au siècle prochain. A ce propos il faut noter la dépendance croissante des Etats-Unis du pétrole importé, malgré une production domestique qui se situe au deuxième rang mondial après l'U.R.S.S.

La pratique comptable de l'industrie a été de faire apparaître les bénéfices au niveau de la production pétrolière plutôt qu'au niveau de la vente des produits pétroliers. Ceci a été motivé par le système fiscal avantageux en vigueur jusqu'à une période récente chez les pays producteurs.

La compétition entre les Majors et les Indépendants a largement été une compétition pour l'approvisionnement, plutôt que pour l'écoulement du produit. Les premiers détenaient souvent un potentiel qui dépassait leur besoin du moment. De ce fait ils ont eu tendance à empêcher les Indépendants qui manquaient de pétrole, d'accéder à ces ressources par peur d'une saturation du marché et d'une compétition défavorable. Un exemple récent illustre ce problème. L'important gisement du Prudhoe Bay en Alaska était découvert à l'origine par l'Atlantic Richfield. Pour financer le développement du gisement elle a dû faire appel à l'Exxon. Celle-ci étant déjà suffisamment approvisionnée par le pétrole bon marché du Moyen-Orient a essayé de freiner les opérations malgré les besoins d'approvisionnement de l'Atlantic Richfield. (7)

Ces particularismes ont d'ailleurs engendré une théorie sur la spécificité de l'industrie pétrolière.

Selon cette théorie la demande et l'offre de pétrole sont très inélastiques, c'est-à-dire qu'elles réagissent très peu aux fluctuations de prix. Le fait que le pétrole n'o-

---

(5) *D. BAUCHARD: Le jeu mondial des pétroliers, coll. Société, Editions du Seuil, Paris, 1970, p. 41.*

(6) *E.T. PENROSE: The large international firm in developing countries ; the international petroleum industry, George ALLEN and UNWIN, Londres, 1968, p. 36.*

(7) *A. SAMPSON, précité (1), pp. 190 - 191.*

béit pas aux lois du marché conduirait inévitablement à un contrôle centralisé. (8) Jusqu'en 1911 ce fut la Standard Oil de Rockefeller, de 1911 à 1960 le cartel des Majors et depuis cette date c'est l'OPEP.

Les critiques de cette théorie maintiennent que si le pétrole était soumis à des conditions de marché normales, sans la présence des cartels, à long terme il réagirait comme n'importe quel autre produit. (9)

2 - LES HYDROCARBURES DE L'OFFSHORE.

La place des hydrocarbures de l'offshore s'intègre bien dans ce schéma.

Il s'agit de ressources considérables estimées à environ 40% des réserves totales de la planète (v. Annexe I), mais qui n'arrivent pas à rejoindre la demande en augmentation perpétuelle. Selon une estimation, approximativement 18% de la production annuelle de pétrole vient de l'offshore. En l'an 2000 cela devrait se chiffrer à 40 -50 %. (10).

Les difficultés inhérentes à l'exploration et à l'exploitation offshore font qu'il s'agit d'un domaine relativement nouveau. La première concession offshore a été attribuée en 1928 aux Etats-Unis (11), mais l'essor technologique se situe seulement à une période récente.

Il s'agit tout de même d'un secteur qui s'est développé rapidement dans un laps de temps court. Des forages sont actuellement effectués sur les plateaux continentaux de tous les continents.

Les entreprises américaines sont présentes pratiquement partout (v. Annexe VI).

Les nouvelles concessions offshore attribuées sont souvent utilisées par les gouvernements concédents pour imposer des innovations contractuelles aux entreprises pétrolières (12).

Le coût d'extraction des hydrocarbures en offshore dépasse largement celui de l'extraction onshore et augmente rapidement en fonction des difficultés rencontrées.

Paradoxalement la politique de hausse de prix de l'OPEP a contribué à l'essor de l'offshore dont les hydrocarbures rendent les pays industriels moins dépendants de cette organisation. Ceci coneerne surtout certains pays exploitant les gisements de la mer du Nord. A long terme ces hausses ont l'effet bénéfique d'accélérer le développement des énergies de remplacement.

---

(8) Théorie de Paul FRANKEL, citée par A. SAMPSON, ibid., pp. 46 - 47.

(9) Notamment ADELMAN et PENROSE, cités par A. SAMPSON, ibid.

(10) Statement of V. McKELVEY of the United States Geological Survey Press Release, United States Information Service, Genève, 4 août 1971 .

(11) Le bloc 2 de la zone West Cameron accordé en concession par l'Etat de Louisiane. L'activité offshore des années 1920 et antérieures consistait surtout en forages directionnels dirigés en oblique depuis la terre et en forages à partir de derricks bâtis sur pilotis près des plages. Le premier puits producteur réellement en offshore (à 20 kms au large) est foré seulement en 1947. R. STENUIT: L'or noir sous les flots bleus, Dargaud, Paris, 1968, p. 72.

(12) D. BAUCHARD, précité (5), p. 69.

Le déphasage de l'onshore au profit de l'offshore va favoriser les entreprises américaines. Elles sont les détenteurs actuels de la technologie de pointe dans la matière. Certains pays sont capables de limiter leur dépendance du matériel américain au simple achat de celui-ci, comme le font l'U.R.S.S. et la Chine Populaire. D'autres ont besoin de la présence directe des américains. Selon une estimation par exemple, 80% des équipes sismiques et des derricks mobiles de forage opérant offshore dans le monde seraient américains (13).

Il y aurait également aux Etats-Unis 725 entreprises qui proposent du matériel et des services océaniques (14). Les acquis technologiques constituent un atout considérable de ce point de vue. Le fait que, parmi ces 725 entreprises on trouve des noms tels que General Electric, Westinghouse, General Dynamics et Lockheed, est révélateur.

§ 2 - L'INDUSTRIE DES MINERAUX SOLIDES.

Il s'agit des entreprises qui sont directement concernées par l'exploitation des minéraux solides du milieu marin.

A - LES ENTREPRISES EXPLOITANT LES MINERAUX SOLIDES DU PLATEAU CONTINENTAL.

L'exploitation des minéraux solides du plateau continental est encore à l'heure actuelle relativement limitée. On peut mentionner à titre d'exemple la Freeport Sulphur Company, filiale de la Freeport Minerals Company, qui exploite des gisements de soufre au large de la Louisiane. La production annuelle se chiffre à plus de 1 million de tonnes. (15)

Divers minéraux sont exploités dans les plateaux continentaux d'autres pays, souvent avec la participation des entreprises américaines, mais il s'agit de gisements peu importants (16). Mais il n'est pas inconcevable que, dans un futur plus ou moins proche, l'exploitation des minéraux solides du plateau continental prenne plus d'ampleur. Ceci semble en tout cas être indiqué par certaines activités des entreprises. Ainsi Humble Oil, une filiale d'Exxon, fait des efforts considérables pour l'exploration du soufre (17). Il y a eu aussi des investissements considérables pour explorer des gisements d'or sur le plateau continental américain. Les entreprises concernées ne sont pas très importantes, quoiqu'il y a des exceptions telles que la Shell Oil et la Global Marine Corporation. (18)

Il y a eu trois efforts pour exploiter les nodules de phosphorite mais qui se sont tous soldés par des échecs. Il s'agit de la Collier Carbon and Chemical Company avec l'International Minerals and Chemicals Corporation et de la Global Marine Corporation avec le gouvernement mexicain (19).

---

(13) In World's Search for Oil, It's U.S. in Front Everywhere, U.S. News & World Report, 20 octobre 1975, pp. 79 - 80.

(14) Yves LA PRAIRIE: La conquête d'un nouvel espace, Revue 2000, n° 20, 1971, p. 6.

(15) Miller B. SPANGLER: New Technology and Marine Resource Development (A Study in Government Business Cooperation), Praeger Publishers, New York, 1970, p. 207.

(16) ibid., p. 218.

(17) ibid., p. 207.

(18) ibid., pp 221 - 222.

Apparemment les consortiums semblent être animés par une minorité d'entreprises, les autres membres restant dans les coulisses en attendant des résultats plus concrets. Ainsi dans les deux premiers consortiums le fardeau essentiel de recherches initiales est tombé sur la Tenneco et sur la Kennecott Copper.

CHAPITRE II - CERTAINS ÉLÉMENTS COMMUNS À L'INDUSTRIE.

§ 1 - LES CARACTERISTIQUES GENERALES DE L'INDUSTRIE.

A - UNE INDUSTRIE INTEGREE.

1 - L'INTEGRATION VERTICALE.

Elle consiste à assurer la production d'un bien depuis l'extraction de la matière première jusqu'à la distribution aux consommateurs.

En amont elle permet de garantir l'approvisionnement des matières premières et des pièces détachées. En aval, elle assure un profit accru par une valeur ajoutée plus élevée.

Pour les entreprises pétrolières, il est de pratique courante d'assurer un circuit complet depuis l'exploration jusqu'à la distribution. Ceci est évidemment moins vrai au fur et à mesure que l'entreprise devient plus petite.

Un exemple permet de montrer la nature de cette intégration verticale (Annexe IV).

Les entreprises minières, dans les cas où elles sont de gros producteurs d'un minéral solide, sont généralement intégrées verticalement en ce qui concerne ce minéral particulier. Par exemple, la Kennecott Copper Corporation assure le circuit de production complet pour le cuivre. Ceci va de l'exploitation des mines de cuivre jusqu'à la fabrication des produits semi-finis tels que les câbles électriques.

En ce qui concerne les nodules polymétalliques, il semblerait que les consortiums vont adopter au minimum un circuit allant de la récupération des nodules jusqu'à la séparation des divers métaux composant ces nodules.

Mais la diversité des membres de certains des consortiums offre beaucoup plus de possibilités. Par exemple, la Phelps Dodge produit du matériel de communication allant de simples câbles jusqu'aux systèmes électroniques. La NL Industries, qui est un gros producteur de divers métaux, fabrique aussi des pièces détachées métalliques pour voitures, machines de bureau, etc. Les groupes japonais sont de vrais conglomérats fourre-tout.

2 - L'INTEGRATION HORIZONTALE.

L'intégration horizontale consiste à diversifier la production, le cas échéant en l'étendant à des produits n'ayant rien de commun entre eux.

Il y a un intérêt évident de sécurité à ne pas dépendre d'un seul produit. Dans un cas pareil, les aléas de la conjoncture du marché peuvent mettre en danger l'existence même de l'entreprise.

En général les entreprises limitent leur diversification au domaine qu'elles connaissent déjà bien. Les pétroliers ont tendance à devenir des entreprises énergétiques en prévision de la pénurie de pétrole. Les entreprises minières tendent à élargir l'éventail des

Récemment une entreprise jointe de l'Union Carbide et de la Billiton (une filiale de la Shell Oil) a du arrêter ses opérations d'extraction d'étain du plateau continental thaïlandais pour des raisons relevant plus de la politique intérieure de ce pays que des problèmes commerciaux. (20)

B - LES ENTREPRISES EXPLOITANT LES MINERAUX SOLIDES DES FONDS DES OCEANS AU-DELA DU PLATEAU CONTINENTAL.

Il s'agit des entreprises qui ont annoncé leur intention d'exploiter les nodules polymétalliques. L'exploitation des minéraux solides du sous-sol des océans n'est pas actuellement technologiquement envisageable à de très grandes profondeurs.

Seuls les consortiums ayant une participation américaine sont énumérés ici (Annexe III). Il ne semble pas y avoir à l'heure actuelle d'entreprise américaine isolée qui aurait l'intention d'exploiter ces nodules. Mais des changements soudains sont toujours possibles dans ce nouveau domaine où les activités des entreprises sont entourées de secret la plupart du temps.

Selon J.E. Flipse, président de la Deepsea Ventures, l'organisation en consortium contient les avantages suivants :

"A merger of diverse scientific, technical and commercial capabilities.

A marshalling of the large capital requirements necessary to the task.

A diffusion of the normal risks assumed by commercial enterprises ; namely, those associated with technical, physical, commercial and market uncertainties.

A diffusion of legal and political risks and a marshalling of political support." (21).

La motivation principale derrière cette formulation est de renforcer les capacités commerciales (obtention du capital, partage de la technologie, ouverture plus large des marchés pour la distribution). Le consortium permet aussi la distribution de l'information et des techniques. La protection contre le danger politique est également mise en évidence. En associant des entreprises de diverses nationalités, un même consortium peut faire pression sur plusieurs gouvernements à la fois et le cas échéant, obtenir leur protection.

Malgré les risques, les bénéfices à tirer des nodules polymétalliques sont évidents. A long terme la richesse en minéraux divers de ces nodules offre des perspectives intéressantes. A court et à moyen terme, quand seront commercialisés le manganèse, le cobalt, le nickel et le cuivre, l'épuisement progressif des gisements terrestres les rendront très compétitifs. (v. Annexe I)

La puissance de ces entreprises n'atteint pas toujours celle des Majors de l'industrie pétrolière, mais elle est respectable, surtout si on considère le consortium dans son ensemble.

---

(19) ibid., pp. 257 - 259.

(20) Thailand's TEMCO Debacle : Everyone stands to Lose, Business Asia, publication of Business International Corporation, 9 mai 1975, pp. 148 -151.

(21) Testimony of J.E. FLIPSE, in Hearings before the Senate Subcommittee on Minerals, Materials and Fuels on Amendment n° 946 to S. 1134, 93rd Congress, 2nd Session, Washington D.C., les 5, 6 et 11 mars 1974, pp. 1049 - 1050.

métaux qu'elles produisent. Certaines de ces entreprises sont plus ambitieuses, en opérant dans le domaine énergétique et dans le domaine minéralier. (Annexe V)

B - UNE INDUSTRIE INTERNATIONALE.

La plupart des entreprises citées dans cette étude appartiennent à cette catégorie qu'il est convenu d'appeler les entreprises multinationales ou transnationales. Quoiqu'il n'existe pas de définition universellement admise, on peut utiliser par exemple la suivante qui cumule plusieurs critères (22) :

1) Avoir une organisation de "holding company", c'est-à-dire être actionnaire dans plusieurs filiales de différentes nationalités.

2) Utilisation des ressources en commun selon un minimum de stratégie commune.

3) Un minimum de chiffres d'affaires annuel ($ 100 millions)

4) Les activités à l'étranger doivent inclure la manufacture ou l'extraction de ressources naturelles.

5) Les filiales doivent être géographiquement dispersées dans plusieurs pays différents.

L'exemple de l'Exxon illustre ce caractère multinational (Annexe IV).

La nationalité étrangère de la filiale est souvent une pure fiction légale dans la mesure où la nationalité des personnes physiques possédant la plupart des actions de l'entreprise mère est dans la plupart des cas identique à la nationalité de l'entreprise mère (en utilisant le critère du siège social). L'exception la plus fréquente est constituée par le cas où l'entreprise étrangère et le gouvernement du pays d'accueil concluent un contrat d'association.

Dans les cas où l'entreprise mère est majoritaire, la décision d'investir dépend d'elle, donc de l'extérieur du pays d'accueil. Même dans les cas où l'organisation du groupe multinational est décentralisée, l'entreprise mère détermine au moins la politique générale en fonction d'une planification plus ou moins souple.

Les bénéfices après taxes, tirées des opérations de la filiale, peuvent être analysés comme une taxe indirecte sur les citoyens du pays d'accueil. Son fonctionnement ne leur profite pas si ces bénéfices sont redistribués en tant que dividendes ou réinvestis ailleurs (23). Il faut toutefois contrebalancer ce point de vue par le fait que l'absence de la filiale peut constituer un manque à gagner à l'économie du pays d'accueil dépassant en importance cette "taxe indirecte".

C'est en tout cas cet aspect "d'extemitorialité" des décisions qui crée des frictions avec le pays d'accueil, tant au niveau économique qu'au niveau politique.

Il est intéressant de noter que, surtout chez les Majors, dont le gigantisme dépasse le pouvoir financier de plusieurs pays souverains et qui constituent de véritables systèmes industriels à l'échelle planétaire, il règle un esprit qui transcende toute considéra-

---

(22) R. VERNON: Sovereignty at Bay - The Multinational Spread of U.S. Enterprises, the Harvard Multinational Enterprise Series, Basic Books, Inc., New York, 1971, p. 4.

(23) E.T. PENROSE, précité (6), pp. 40-42.

tion quant à l'existence des frontières entre Etats (24). Cela ne veut pas dire toutefois que les Majors seraient invulnérables ou même insensibles au pouvoir des Etats. Il s'agit d'une attitude purement psychologique.

La combinaison d'une intégration verticale poussée et le caractère international constituent un atout intéressant pour une entreprise. Les produits vendus d'une filiale à une autre peuvent faire l'objet de prix artificiels fixés en fonction des avantages fiscaux en vigueur dans tel ou tel pays où l'entreprise effectue une des opérations successives de finition du produit. En pratique, cette manipulation est limitée dans une certaine mesure par des raisons politiques. (25). Nous avons vu, par exemple, que les entreprises pétrolières préféraient traditionnellement que leurs bénéfices soient taxés à l'extraction plutôt qu'à la vente des produits finis.+

§ 2 - LE CONTROLE EFFECTIF DANS L'INDUSTRIE.

La dimension considérable et la globalisation des activités de ces entreprises les ont parfois mêlées à des évènements qui ont fait naître une certaine polémique contre eux. On a souvent accusé les multinationales d'ingérence dans les affaires politiques ou d'activité défavorable à l'économie d'un pays, y compris aux Etats-Unis.

Mais la mise en cause de la responsabilité implique l'existence d'une personnalité à qui on peut attribuer la faute. L'apparence de la responsabilité morale étant de plus en plus contestée, il faut chercher au-delà de cette fiction légale. Mais la réalité de l'organisation commerciale rend ceci difficile.

Les entreprises privées aux Etats-Unis appartiennent aux actionnaires qui sont sensés déterminer la politique de l'entreprise dans son Assemblée Générale. Cette réalité juridique simple est toutefois compliquée en pratique.

D'une façon générale la propriété des entreprises américaines est répartie entre les mains de petits actionnaires. Une analyse a montré qu'en 1963, dans 84,5% des entreprises américaines, aucun actionnaire ne détenait plus de 10% des actions de la même entreprise (26). Cela permet à une personne ou à une organisation de contrôler une entreprise même avec 5 à 10% des actions.

Il existe des indices qui font penser que cette propriété "effective" est relativement concentrée aux Etats-Unis. Une étude du Sénat des Etats-Unis estime que les 324 premières entreprises américaines seraient dominées par huit établissements financiers (27).

La formation de l'industrie américaine a aussi laissé un legs de pouvoir personnel. La famille Rockefeller détient encore beaucoup d'actions dans les entreprises formées lors de la dissolution de la Standard Oil en 1911. La famille Mellon aurait des intérêts dans la Gulf Oil et l'US Steel, fondées à l'origine par la famille. Les exemples comme Howard Hughes

---

(24) A. SAMPSON, précité (1), pp. 198-201.

(25) E.T. PENROSE, précité (6), pp. 43-46.

+ v. supra I Partie, Ch. I, § 1, B.

(26) P.A. SAMUELSON: Economics, McGraw - Hill Book Company, New York 1967, p. 88.

(27) Le Monde, 8 janvier 1974.

et la Summa Corporation et Paul Getty et la Getty Oil tendent à disparaître avec la mort des intéressés.

Mais même si ce type de propriété "effective" existe, il est très rare qu'il soit utilisé d'une façon efficace, surtout dans les grandes entreprises, L'entreprise moderne est devenue une machine complexe, sophistiquée et dotée d'une gestion technocratique. Si un pouvoir de décision existe, il se trouve aux mains des cadres, c'est-à-dire des salariés. Mais même eux sont limités dans leurs décisions par la bureaucratie technocratique interne de l'entreprise et les aléas du monde externe.

Parfois, il existe même une sphère intermédiaire constituée par les entreprises jointes entre diverses entreprises. Probablement l'exemple le plus élaboré a été à une certaine date les opérations des entreprises pétrolières au Moyen-Orient (Tableau II)

TABLEAU II

LES ENTREPRISES JOINTES DES MAJORS
AU MOYEN-ORIENT EN 1972 (28)

NOM DE L'ENTREPRISE JOINTE	CONSORTIUM	IFP	ARAMCO	KUWAIT OIL CO	ABU-DHABI MARINE	ABU-DHABI PETROL
PAYS	IRAN	IRAK	ARABIE SEOUDITE	KOWEIT	ABU-DHABI	
ACTIONNAIRES	%	%	%	%	%	%
C.F.P.	6	23,75			33 1/3	23,75
SOCAL	7		30			
TEXACO	7		30			
GULF	7			50		
MOBIL	7	11,875	10			11,875
EXXON	7	11,875	30			11,875
SHELL	14	23,75				23,75
B.P.	40	23,75		50	66 2/3	23,75
Autres	5					

(28) Traduit de A. SAMPSON: op.cit. (1) p. 150.

L'INDUSTRIE MINIERE MARINE AMERICAINE AUX ETATS-UNIS.

L'industrie privée en général bénéficie aux Etats-Unis de l'atout considérable qu'est le libéralisme économique, dont ce pays se fait le champion. Le monde des affaires a été respecté, au moins jusqu'à nos jours, par la population et il a d'ailleurs attiré les meilleurs talents de la nation à son service.

Ce culte de la libre entreprise est devenu l'idéologie dominante aux Etats-Unis à un tel point qu'elle est utilisée comme bien d'exportation pour la défense du "Monde Libre".

L'industrie minière marine n'est pas une exception, comme le confirme le discours d'un représentant du Tiers-Monde à la IIIe Conférence sur le droit de la mer:

" ... There was one ineluctable thread running through the whole intervention of the delegate of the United States and that was the predominant role of the free entreprise system with the inevitable presence of the transnational corporations in the economy of his country and the absolute necessity to assure the entrenchment and promotion of this system in the exploitation of the international seabed area" (29).

Parfois cet appui philosophique s'exprime plus concrètement dans la législation. Ainsi la Marine Resources and Engineering Development Act du 17 juin 1966 stipule :

"The marine science activities of the United States should be conducted so as to contribute to the following objectives... the encouragement of private investment enterprise in exploration, technological development, marine commerce and economic utilization of the resources of the marine environment." (Sec. 2(b) (3)).

CHAPITRE I - LES RELATIONS DE L'INDUSTRIE AVEC LES POUVOIRS PUBLICS.

L'aspect interventionniste des Pouvoirs Publics est tempéré par un phénomène typiquement américain: le lobby.

§ 1 - L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS SUR L'INDUSTRIE.

Cette action est caractérisée par le souci de maintenir un marché libre tout en protégeant le citoyen.

L'action des Pouvoirs Publics s'exerce surtout par l'intermédiaire des organismes administratifs.

---

(29) *Cité par E. MILES: An Interpretation of the Caracas Proceedings in Law of the Sea: Caracas and Beyond, Proceedings of the Law of the Sea Institute Ninth Annual Conference, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1975, p. 66.*

Le plus important est certainement la Federal Trade Commission, dont le domaine d'action couvre pratiquement toutes les irrégularités commerciales possibles allant de l'atteinte aux lois "antitrust" à la publicité mensongère. A cause de certaines incohérences dans sa politique générale, la FTC a été critiquée récemment. En conséquence, plutôt que de se concentrer sur des cas particuliers et isolés, elle propose actuellement d'établir des règlements de portée générale. Elle aura donc une influence accrue sur l'industrie privée. (30)

D'autres agences exerçant un rôle important peuvent être mentionnées également. On peut citer par exemple, la Securities and Exchange Commission qui règlemente et surveille la création des actions par les entreprises ; l'Environmental Protection Agency qui établit des normes en matière de pollution, surveille leur application et, le cas échéant, poursuit les pollueurs en justice ; et la Federal Energy Administration concernée par l'utilisation des ressources énergétiques.

Mais le moyen le plus formidable de l'action gouvernementale est certainement la législation "antitrust".

La fonction de cette législation est d'empêcher la formation des monopoles qui fausseraient le jeu libre du marché. Elle a été d'une efficacité variable et a connu une évolution sensible en fonction des données économiques et politiques.

La Sherman Act de 1890 a permis à la Cour Suprême de dissoudre en 1911 la Standard Oil de Rockefeller. A part quelques affaires spectaculaires, cette loi n'a pas été appliquée d'une manière extensive. La Cour Suprême a insisté sur le fait que "la simple dimension" ou "l'existence d'une puissance inemployée", ne constituait pas un délit. La cour a établi une "règle de raison", qui exclut l'application du Sherman Act en l'absence d'un abus de puissance (31).

En partie pour éliminer cette difficulté, le Clayton Act a été adopté en 1914. La Section 7 interdit l'achat d'actions par des sociétés "lorsque l'effet d'une telle acquisition peut être d'amoindrir substantiellement la concurrence ou de tendre à la création d'un monopole". (32)

En pratique, les actions intentées par le Department of Justice et la Federal Trade Commission aboutissent rarement au stade juridictionnel du fait d'un arrangement à l'amiable (consent degree process). Beaucoup plus nombreuses sont les actions en justice entre les entreprises. Les organisations de consommateurs peuvent également faire des recours en justice contre les entreprises en vertu des lois "antitrust". (33)

La législation "antitrust" et notamment la section 7 du Clayton Act n'ont toutefois pas empêché la formation des industries à tendance oligopolistique.

---

(30) *Un organisme américain belliqueux: la commission fédérale du commerce, La presse économique, n° 38, 10 décembre 1976.*

(31) *G. OWEN: Puissance de l'industrie américaine, coll. Société, Editions du Seuil, Paris, 1968, p. 23.*

(32) *G. OWEN précité (31) p. 25.*

(33) *Washington Handbook for International Corporations, Business International Corporation, New York, 1975, pp. 11 - 12.*

Le cas de l'industrie pétrolière est intéressant. L'importance du pétrole en tant que source d'énergie et une certaine politique des Etats-Unis ont pendant longtemps protégé cette industrie. Les lois "antitrust" sont applicables aux acquisitions et aux accords passés par les entreprises américaines à l'étranger. Mais chaque fois que les entreprises pétrolières américaines ont senti le besoin de former un front commun contre les pays producteurs, donc une action même du type du trust, le gouvernement des Etats-Unis a écarté l'application des lois "antitrust". (34)

Cette politique a été liée au problème du conflit israëlo-arabe. Une politique pro-israélienne a été traditionnellement nécessaire pour obtenir le soutien de l'électorat américain aux politiciens. Ceci est en contradiction avec les bonnes relations avec les pays arabes et notamment avec l'Arabie Séoudite. Le département d'Etat avait longtemps préféré abandonner la poursuite des relations avec les pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient aux entreprises pétrolières (35). Il était donc logique d'abandonner l'application rigoureuse d'une législation dont le but était de modeler une certaine société aux Etats-Unis même.

Mais dès que l'action des entreprises pétrolières a paru porter atteinte aux intérêts américains, la réaction gouvernementale a été opposée.

En juin 1943, le Président Roosevelt a autorisé la formation d'une entreprise nationale, la Petroleum Reserve Corporation, dans le but de contrôler les concessions du Moyen-Orient et de garantir aussi l'approvisionnement de pétrole pour les Etats-Unis. Cette mesure motivée par la méfiance envers les entreprises pétrolières, n'a finalement pas abouti à cause de l'intransigeance de ces mêmes entreprises (36).

Quand il s'est avéré que pendant l'embargo consécutif à la guerre du Kippour, l'Aramco a obéi strictement aux ordres de l'Arabie Séoudite, notamment en arrêtant les livraisons de pétrole aux bases militaires américaines, la réaction des pouvoirs publics et de l'opinion publique a été très violente.

Ce climat a permis la prolifération de propositions, dont les plus dures visaient à dissoudre les grandes entreprises pétrolières. Trois sénateurs (Hart, Kennedy et Hollings) ont proposé deux amendements à une proposition de loi sur l'énergie. Ils recommandaient la séparation des fonctions de production, de raffinement, de distribution et de transport par pipe-lines en entreprises séparées et l'obligation pour les pétroliers d'abandonner les opérations dans des domaines connexes tel que le charbon et l'uranium. (37) Ces amendements n'ont pas eu le nombre de voix requises, mais le soutien qu'ils ont obtenu montre que les pétroliers ne peuvent plus compter sur la bienveillance du Congrès.

Selon le nouveau Président des Etats-Unis, J. Carter, il n'existe pas actuelle-

---

(34) Par exemple à l'époque de la crise Iranienne (1951-1954) le Département de la Justice était en instance d'ouvrir une action "antitrust" criminelle contre les entreprises impliquées dans le cartel. Le Département d'Etat, soutenu par le Département de la Défense et le Département de l'Intérieur, s'opposait à cette tentative et demandait que le gouvernement soutienne les Majors en Iran. Cette position a finalement été approuvée par le Président Truman et l'action "antitrust" a été oubliée.
A. SAMPSON, précité (1), pp. 136 - 140.

(35) 1945-1970 selon l'estimation de A. SAMPSON, précité (1), p.11.

(36) A. SAMPSON, précité (1), pp. 110 - 112.

ment de marché libre et compétitif pour le pétrole brut aux Etats-Unis (38). Logiquement, cela implique que la nouvelle Administration Carter va prendre des mesures pour rectifier la situation. Les démocrates étant majoritaires au Congrès, la tâche législative du gouvernement va être facilitée. L'élection récente de Thomas O'Neill jr et de Jim Wright aux postes de "leaders" de la majorité au Congrès, connus pour leur solidarité partisane, confirme la tendance vers la coopération (39).

Mais même sans anticiper, les développements actuels semblent significatifs d'un certain changement.

La Federal Trade Commission a récemment accusé les Majors d'ententes illicites pour augmenter les prix et éliminer les raffineries et les distributeurs indépendants (40). Les Etats de Floride et du Connecticut poursuivent actuellement les Majors en justice pour la violation de la législation "antitrust" dans leurs Etats (41)..

En général, deux tendances nouvelles dans l'application des lois "antitrust" semblent apparaître. D'une part la création de l'Economic Policy Office auprès du Département de la Justice présage l'utilisation de critères beaucoup plus économiques pour identifier les violations de ces lois que jusqu'ici. D'autre part, les fusions entre les 200 plus grandes entreprises engagées dans la production deviendraient impossibles. A ce propos, on peut noter qu'en décembre 1969, la Standard Oil of Ohio et une filiale de la British Petroleum se sont débarrassées d'une partie de leur système de distribution en Ohio et en Pennsylvanie pour éviter une action du Département de la Justice contre leur fusion (42).

Un problème particulier auquel se heurtent les Pouvoirs publics est constitué par l'atmosphère de secret qui entoure les opérations pétrolières. Ainsi le gouvernement a déposé en 1974 un projet de loi au Congrès,qui vise à obtenir plus de renseignements des entreprises. Selon le porte-parole du gouvernement, il s'agissait notamment de faire connaître par les entreprises de quelles réserves de pétrole les Etats-Unis disposaient. (43)
Les sénateurs Jackson et Gaylord ont proposé la création d'un Bureau of Energy Information qui serait chargé de l'inspection financière des entreprises (44).

Il est caractéristique de cet état de choses qu'il a fallu l'embargo pour provoquer une enquête en profondeur sur l'industrie pétrolière par le Sénat américain (45).

Le nouveau gouvernement de Carter va très certainement faire passer une loi ordonnant aux entreprises pétrolières de fournir les données complètes sur les réserves, les stocks

---

(37) Bis Trouble for Big Oil, Newsweek, 27 octobre 1975.

(38) Text of Democratic Party's 1976 Platform Approved June 16 by Committee, in Facts on File, Facts on File, Inc., New York, 1976, pp. 474-475.

(39) Congress Leaders Suited to Carter, International Herald Tribune, 6 janvier 1977.

(40) P. PEAN: prix-plancher et "leadership" américain, Le Monde Diplomatique, avril 1975, p. 5.

(41) The New Shape of the US Oil Industry, Business Week, n° 2316, 2 février 1974, p. 55.

(42) Washington Handbook for International Corporations, précité (33), pp. 116-118.

(43) H. PIERRE: Les consommateurs américains se plaignent des complaisances gouvernementales pour les grandes compagnies pétrolières, Le Monde, 16 janvier 1974.

et les coûts de production du pétrole (46).

§ 2 - LE PHENOMENE DU LOBBY.

A - LA STRUCTURE DU LOBBY.

1 - LE MECANISME DU LOBBY.

On peut définir le lobby comme un organisme ou un groupe de personnes dont le but est d'informer et d'influencer les Pouvoirs publics dans le but de leur faire prendre une décision favorable à leur égard ou à l'égard de leur client. L'idée du lobby s'intègre assez bien dans le schéma de l'idéal démocratique américain, car le lobby permet la communication entre les pouvoirs publics et le citoyen.

Les lobbys n'existent pas en tant qu'institution réglementée, même s'ils provoquent parfois des discussions au Congrès à propos de leur raison d'exister. Leur institutionnalisation provient du fait que cette forme de communication entre les intérêts particuliers et les pouvoirs publics est acceptée. Elle est devenue une pratique coutumière.

Si les manoeuvres corruptives et illégales ont eu cours surtout au XIXè siècle et au début du XXe siècle, des irrégularités apparaissent encore quoiqu'elles soient devenues rares. Un des exemples les plus notoires dans lequel les entreprises pétrolières ont été impliquées, a été l'affaire des contributions illégales à la campagne pour la réélection de Nixon (47).

Actuellement les activités d'un lobby consistent surtout à (48) :

1) Recueillir des renseignements sur les activités des pouvoirs publics qui peuvent avoir une incidence sur l'entreprise concernée. Ceci implique le maintien des contacts personnels.

2) Influencer les pouvoirs publics (l'Executif et le Législatif) en informant les organismes ou les personnalités concernés.

3) Eventuellement exercer une pression, notamment par l'intermédiaire des électeurs individuellement et de l'opinion publique.

2 - LES ORGANISMES DU LOBBY.

L'entreprise peut avoir individuellement un bureau à Washington ou y louer les services d'un cabinet d'avocat spécialisé. Elle peut aussi participer à un des comités consultatifs (advisory committee) fondés par le gouvernement ou les organismes administratifs et qui

---

(44) The New Shape..., précité (41), p. 55.

(45) L'enquête du Multinationals Subcommittee of the Foreign Relations Committee du Sénat sous la direction du sénateur Church. A. SAMPSON utilise ces révélations d'une façon extensive dans son ouvrage précité (1), v. surtout pp. 284 - 287.

(46) v. dans ce sens Text Of Democratic Party's Platform..., précité (39).

(47) A. SAMPSON, précité (1), pp. 218-219, v. aussi C. BERNSTEIN & B. WOODWARD ; All the President's Men, Quartet Books, Londres, 1974, pp. 53-55, 283 et 335.

(48) Washington Handbook for International Corporations, précité (33), pp. 15-20.

sont en principe ouverts à tous les intéressés. Par exemple, l'Advisory Committee on the Law of the Sea a été fondé au début de l'année 1972 pour conseiller le chef de la délégation des Etats-Unis dans les négociations internationales sur le droit de la mer.

Collectivement elle peut participer à des organisations qui représentent sa branche d'industrie. Trois d'entre eux nous intéressent.

a - American Petroleum Institute.

C'est une "trade association" composée surtout des entreprises pétrolières les plus importantes. Pendant l'époque du cartel, elle constituait le maillon le plus important de communication entre les Majors et, de ce fait, le lobby par excellence. Actuellement, elle sert surtout à enregistrer les dissensions à l'intérieur de cette industrie (49).

b - National Petroleum Council.

Il a été créé par le Secrétaire de l'Intérieur en 1946 en tant qu'organisme consultatif.

"The purpose of the National Petroleum Council is solely to advise, inform, and make recommendations to the Secretary of the Interior on any matter relating to petroleum or the petroleum industry... The Council does not concern itself with trade practices, nor does it engage in any of the usual trade association activities. (50)

L'initiative des études à entreprendre par le NPC incombe au Secrétaire de l'Intérieur. Le NPC peut les refuser et il est évidemment libre dans ses réponses.

Les membres sont constitués par les représentants de l'industrie des hydrocarbures, nommés par le Secrétaire de l'Intérieur. En pratique le NPC est dominé par les grandes entreprises. Ainsi les présidences des huit commissions et de groupes de travail sur les ressources océaniques étaient réparties en 1974 entre Exxon Corporation (2 présidences), Texaco Inc., Gulf Oil Corporation, Continental Oil Company, Tenneco Corporation, Union Oil Company of California et un juriste, Northcutt Ely. (51)

Le gouvernement des Etats-Unis a assez bien tenu compte des avis du National Petroleum Council, surtout sous la présidence de Nixon. L'action du lobby de l'industrie pétrolière ne s'est pas limitée aux rapports du NPC, mais ceux-ci ont néanmoins eu une efficacité non négligeable.

c - American Mining Congress.

L'American Mining Congress est une "trade association". Il correspond donc plus à l'idée du lobby que le National Petroleum Council. D'ailleurs il n'hésite pas à prendre des initiatives pour défendre les intérêts du secteur industriel qu'il représente.

Il regroupe les plus importantes entreprises minières des Etats-Unis, plus de 220 entreprises qui fabriquent du matériel pour les mines ou pour le traitement des minéraux et

---

(49) A. SAMPSON, précité (1), p. 214.

(50) National Petroleum Council: Ocean Petroleum Resources, Washington D.C., 4 juillet 1974, avant propos.

(51) Ibid., pp. 31-38

plusieurs sociétés financières opérant dans le secteur minier. (52)

L'AMC a notamment élaboré la première version de la "Deep Seabed Hard Minerals Act".

Il est intéressant de noter aussi le rôle joué par les personnalités. Ainsi le Président de la Deepsea Ventures (filiale de la Tenneco Corporation), J.E. Flipse est membre du Committee on Undersea Mineral Resources du AMC, conseiller dans la State Department Advisory Committee on the Law of the Sea et il a participé en tant que membre de la délégation des Etats-Unis aux travaux du "Seabed Committee" des Nations Unies (53).

M. Dubs, président de la Kennecott Copper Corporation, est le président de la Committee on Undersea Mineral Resources du AMC. (54)

Il est possible que la Kennecott Copper Corporation et la Tenneco Corporation utilisent le poids du AMC pour une action lobby, qui au fond n'intéresse que ces deux firmes, ou à la rigueur, un nombre très restreint d'entreprises. (55)

B - L'ACTION DU LOBBY: LA PARTICIPATION A L'ELABORATION DE LA POSITION OFFICIELLE DES ETATS-UNIS.

Cet exemple concerne plus précisément le problème de la limite de la juridiction nationale sur le plateau continental.

Dès le début des forages offshore les Etats-Unis avaient considéré que cette limite s'identifiait à celle de la mer territoriale, c'est-à-dire 3 milles. La proclamation Truman constitue une première extension en utilisant le critère de l'isobathe de 600 pieds (environ 200 m.). Après la Convention de Genève sur le Plateau Continental, les Etats-Unis semblent interpréter le critère d'exploitabilité d'une façon extensive. Une demande de la Collier Carbon and Chemical Corporation sollicitant auprès du Bureau of Land Management une concession pour l'exploitation des phosphates se situant à 40 milles au large de la côte californienne, variant en profondeur entre 240 et 4000 pieds et coupé du continent par un fossé de 3600 pieds, est faite en 1960. Le Solicitor's Office du Département de l'Intérieur, après avoir été consulté sur cette affaire, a émis un avis favorable, se fondant notamment sur le fait que le Sénat ayant approuvé le 26 mai 1960 la Convention sur le Plateau Continental, celle-ci était sensée exprimer la position officielle des Etats-Unis (56).

Toutefois l'exploitation des ressources minérales en général n'a pas sensiblement dépassé la limite des 200 m. jusqu'à une période récente. Le premier conflit domestique sur le problème n'éclate que vers la fin de la décennie.

La conjonction de deux évènements est à l'origine du débat. La proposition de Malte ayant abouti aux Nations Unies, la communauté internationale a commencé à considérer que la zone au-delà de la limite de la juridiction nationale serait exploitée dans l'intérêt de l'humanité, ce qui impliquait au minimum un accord international pour déterminer les modalités

---

(52) Statement of MARNE A. DUBS, on behalf of the American Mining Congress and Kennecott Copper Corp. at Hearings before the Senate Subcommittee..., précité (21), p. 1016.

(53) Testimony of J.E. FLIPSE at Hearings..., ibid., p. 1045.

(54) Statement of MARNE A. DUBS..., précité (52), p. 1016.

(55) Statement of Samuel R. LEVERING, Secretary, U.S. Committee for the Oceans, at Hearings..., Précité (21), p. 1104.

de cette exploitation. Le U.S. Geological Survey avait publié au début de 1968 deux rapports (57), qui ont indiqué que les gisements du pétrole offshore exploitables commercialement se limiteraient à la marge continentale et qui estimait ces réserves potentielles pour la marge continentale des Etats-Unis à 180 - 220 milliards de barils de pétrole et à 820 - 1100 trillions de pieds cube de gaz naturel. Ces estimations ont été revalorisées plus tard à 660 - 780 milliards de barils de pétrole et à 1640 - 2200 trillions de pieds cube de gaz naturel. Le Geological Survey a exprimé en outre l'opinion que la définition de la limite du plateau continental devrait se faire en fonction de la limite géologique.

1 - LES INTERETS EN PRESENCE.

a - L'industrie pétrolière.

Elle s'est exprimée dans deux rapports qui formulaient des recommandations précises (58).

En estimant qu'il était d'un intérêt vital pour les Etats-Unis de contrôler les ressources énergétiques du plateau continental, l'alternative étant une dépendance dangereuse des ressources étrangères, le National Petroleum Council a recommandé que le gouvernement des Etats-Unis proclame unilatéralement des droits souverains sur les ressources du plateau continental jusqu'à la limite externe de la marge continentale.

La formulation de cette position en termes d'intérêt vital pour les Etats-Unis peut surprendre. Car selon une estimation, la production annuelle du pétrole du plateau continental sous la juridiction des Etats-Unis, ne dépassera jamais les 14% de la consommation nationale annuelle. (59) D'ailleurs une étude récente démontre qu'il est invraisemblable que les Etats-Unis puissent être coupés de toutes les sources extérieures de pétrole (60).

Selon le sénateur Pell, la position des entreprises pétrolières est motivée par la crainte de subir les quotas à l'importation si le pétrole du plateau continental des Etats-Unis se trouve au-delà de sa juridiction nationale et de ne plus bénéficier des crédits sur la taxation à l'étranger si la plupart des gisements offshore dans le monde étaient soumis à une

(56) Th. J. CAVANAUGH, Associate Solicitor, Division of Public Lands "Application of Outer Continental Shelf Lands Act to Designated Area Off the Coast of California", M - 36615, 5 mai 1961.

(57) U.S. Department of the Interior (Geological Survey): Geologic Boundary at the Continents, 21 février 1968. U.S. Department of the Interior, MC KELVEY, et al.: Potential Mineral Resources of the United States Outer Continental Shelf, Unpublished Report of the Geological Survey to the Public Land Review Commission, mars 1968.

(58) National Petroleum Council; Petroleum Resources Under the Ocean Floor: An Interim Report of the National Petroleum Council, Washington,D.C., 9 juillet 1968 et National Petroleum Council: Petroleum Resources Under the Ocean Floor, Washington, D.C., mars 1969.

(59) L.S. RATINER à H.L. WHITE: United States Ocean Mineral Resource Interests and the United Nations Conference on the Law of the Sea, The Natural Resources Lawyer, Vol. VI, n° 1, hiver 1973, p. 8.

(60) Etude faite par Charles River Associates, Inc. pour l'Experimental Technologies Incentive Program of the National Bureau of Standards, citées dans l'U.S. Seen Safe From Supply Cuts of Major Minerals, International Herald Tribune, 31 décembre 1976.

(61) L. JUDA: Ocean Space Rights - Developing U.S. Policy, Praeger Publishers, N-Y, 1975, p.98.

(62) Ibid.

Autorité Internationale (61). Une telle analyse a été récusée par les entreprises pétrolières (62).

b - Le Département de l'Intérieur.

Il estime également que les Etats-Unis devraient affirmer leur juridiction d'une façon extensive.

"... should claim jurisdiction over resources of the entire Continental Shelf right out to the edge of the deep ocean bottom" (63).

Cette position semble être motivée par la tendance naturelle du Département de l'Intérieur à défendre l'industrie domestique (64) et surtout par le fait que l'attribution des concessions d'exploitation lui procurent des revenus importants, aptes à soutenir une image favorable auprès du Congrès (65).

c - Le Département de la Défense.

Le Département de la Défense a réagi dans le sens opposé. Les militaires ont observé que la pratique du Département de l'Intérieur de donner des licences d'exploitation au-delà de l'isobathe de 200 mètres constituait une extension de facto du plateau continental des Etats-Unis selon les critères de la Convention sur le plateau continental. Il estime que par un processus de "juridiction rampante" les droits souverains sur les ressources se transformeront en droit de souveraineté sur le plateau continental lui-même. Ceci aurait pour conséquence d'interdire l'accès des forces navales américaines dans les régions côtières d'autres pays. Le Département de la Défense a donc préconisé un accord international qui limiterait le plateau continental sous la juridiction nationale à l'isobathe de 200 mètres. Pour avoir le soutien du Tiers-Monde, le Département de la Défense a proposé qu'une organisation internationale avec des compétences très étendues soit établie pour gérer les ressources au-delà de la juridiction nationale. Il a en plus expliqué qu'étant donné que seulement 8% des marges continentales étaient adjacents aux Etats-Unis, les pétroliers seraient plus favorisés en négociant avec une organisation internationale plutôt qu'avec des Etats, dont les intentions envers les entreprises étaient douteuses. (66)

d - L'industrie des minéraux solides.

Cette industrie a d'abord présenté un front commun avec les pétroliers. Sa position était alors dictée par l'absence d'intérêt sur la question. Mais en prenant conscience de la potentialité des nodules polymétalliques, dont les gisements se trouvent en principe au-delà de toute juridiction nationale, ces entreprises ont changé d'opinion. En 1969, elles ont commencé à donner leur soutien à l'idée d'une juridiction nationale sur une zone relativement étroite. Elles ont ainsi espéré avoir en contrepartie une agence internationale faible, réduite à un simple organisme chargé d'enregistrer des demandes de licence donnant lieu à des droits

(63) *R. TRAIN, Interior Undersecretary, cité par JUDA, précité (61), p. 101.*
(64) *JUDA, ibid., p. 7.*

(65) *Sur l'importance des problèmes budgétaires dans les relations entre l'administration et le Congrès, v. A. WILDAVSKY: The Politics of the Budgetary Process, Little Brown and Cie, Boston, 1964, pp 47-62*

(66) *A.L. HOLLICK: United States Ocean Politics, San Diego Law Review, vol.10, n° 3, mai 1973, texte dans Hearing before the Senate Subcommittee on Minerals, Materials and Fuels on status report on Law of the Sea Conference, 93rd Congress, 1st Session, Washington, D.C. 19 septembre 1973, pp. 259 - 260.*

exclusifs d'exploitation sur les sites choisis. Cette tactique les a placées bien sûr en opposition avec l'industrie pétrolière qui défendait une zone de juridiction large et avec le Département de la Défense qui, pour des raisons tactiques, défendait la thèse d'une agence internationale forte. (67)

e - Le Département d'Etat.

Le Département d'Etat avait la position peu enviable de chercher une issue au conflit et d'élaborer une position officielle que les Etats-Unis pourraient utiliser dans les négociations internationales. Il subit les feux croisés de la pression internationale et du conflit domestique qui se traduisait de plus en plus en une querelle bureaucratique entre le Département de l'Intérieur et le Département de la Défense. (68)

2 - LE DENOUEMENT: LA DECLARATION DE NIXON DE 1970.

Les divers efforts du Département d'Etat pour arriver à un consensus acceptable pour tous ayant échoué, l'affaire est confiée au Comité des Sous-Secrétaires. Sa mission constitue également un échec mais elle réussit à cristalliser les divergences en élaborant plusieurs propositions qui sont soumises au président Nixon. La prise de position du Président s'est faite attendre du fait de l'urgence d'autres problèmes, dont notamment la guerre du Vietnam. Il y avait aussi une certaine méfiance pour aborder un problème caractérisé par une technicité complexe. L'intervention de John Ehrlichman qui n'a pas hésité à prendre une position, et surtout la pression des évènements extérieurs, tels que les extensions unilatérales de juridiction par le Brésil et le Canada et le danger imminent que la querelle bureaucratique soit rendue publique, ont réussi à briser la paralysie de la Maison Blanche. En raison de l'imbroglio bureaucratique, le Président Nixon a été tenu relativement à l'écart de l'évolution de la formulation de la politique officielle. Les éléments d'information sur lesquels il devait baser son choix, étaient représentés dans le Kissinger memorandum préparé par le National Security Council. Si ce document représentait toutes les propositions, il était structuré de telle façon qu'une proposition favorisant les thèses du Département de la Défense plutôt que celles du Département de l'Intérieur était représentée comme le compromis acceptable. Le Président Nixon l'a adopté. Apparemment aussi, la dégradation des relations entre le Secrétaire de l'Intérieur Hickel, qui critiquait la politique vietnamienne des Etats-Unis, et le président Nixon, a dû jouer en faveur du National Security Council (69).

Le Conseil a d'ailleurs immédiatement élaboré un National Security Memorandum (NSDM) envoyé à toutes les agences fédérales concernées. Il explique la nouvelle politique du Président, en précisant que la préparation du traité, de la position de négociation et des mesures législatives nécessaires serait confiée au Département d'Etat. Mais il devrait procéder en coopération avec le Département de la Défense et le Département de l'Intérieur. Ceci ralentirait le processus de décision, permettant ainsi à la Maison Blanche et au National Security Council d'assurer un contrôle efficace.

---

(67) ibid. pp. 260-263.

(68) A.L. HOLLICK, ibid., pp. 263-264.

(69) ibid., préface du Sénateur Metcalf, p. 245.

Avec ce memorandum, la politique du président Nixon, exprimée dans sa déclaration du 23 mai 1970, était née. Cette déclaration a été suivie par le "United Nations Draft Convention on the International Seabed Area" que les Etats-Unis ont présenté au Comité du fond des mers des Nations Unies le 3 août 1970. (70)

CHAPITRE II - L'EXPLOITATION DE LA ZONE SOUS LA JURIDICTION DES ETATS-UNIS.

Selon le Submerged Lands Act du 22 mai 1953, les Etats membres de l'Union exercent leur juridiction sur le plateau continental jusqu'à 3 milles à partir de la ligne de base (Sec.2 b et Sec. 4) ou au-delà dans la limite des droits historiques (Sec. 4). L'importance du rôle des Etats membres dans la production offshore va en diminuant en fonction de l'épuisement des gisements proches des côtes. C'est donc la zone sous la juridiction fédérale qui représente le plus d'intérêt.+

Selon l'Outer Continental Shelf Lands Act du 7 août 1953, l'Etat fédéral exerce sa juridiction sur la zone du plateau continental située entre la zone définie comme étant sous la juridiction des Etats membres et le rebord externe du plateau continental jusqu'à la limite de la juridiction nationale des Etats-Unis.

La loi des Etats côtiers est considérée comme la loi de l'Etat fédéral dans la mesure où elle n'entre pas en conflit avec les lois et les règlements fédéraux. Et en tout cas, ceci ne peut constituer une base pour des revendications sur la zone ou sur les ressources naturelles de la zone (§ 1333 a).

L'exploration et l'exploitation de cette zone sont régies par le système de concession (lease). Mais aussi d'autres mesures du gouvernement fédéral ont une incidence sur cette activité.

§ 1 - LE SYSTEME DES CONCESSIONS.

L'exploitation des ressources minérales du plateau continental américain se fait par le moyen des concessions attribuées aux entreprises privées.

Le Secrétaire de l'Intérieur détermine les réglements régissant le système des concessions. L'Outer Continental Shelf Lands Act lui laisse une discrétion considérable, en déterminant seulement les grands principes. Les concessions doivent être attribuées au plus offrant qui possède les qualifications nécessaires (§ 1337). En pratique toutefois, un prix minimum est imposé.

Les conditions générales énoncées par l'Outer Continental Shelf Lands Act varient selon qu'il s'agit de l'exploitation d'hydrocarbures, de soufre ou d'autres minéraux.

L'exploitation du soufre bénéficie d'un traitement de faveur. Il n'y a pas de limite imposée par la loi sur l'étendue géographique de la concession: la redevance minimum est de 5% sur la valeur de la production (12 1/2 pour les hydrocarbures) et la durée initiale est

---

(70) v. pour l'analyse de ce "N.S.C. System" comme l'appelle A.L. HOLLICK, son article précité (66).

+ L'Etat d'Alaska constitue une exception.

(71) M.B. SPANGLER, précité (15), p. 206.

de 10 ans (5 ans pour les hydrocarbures) (§ 1337 c, d). Ces mesures favorables s'expliquent par la pénurie du soufre causée par la guerre de Corée au début des années 1950. (71) Elles ont incité plusieurs firmes à tenter l'exploration pour le soufre. En 1965, par exemple, il y a eu des concessions attribuées pour la somme totale de $ 33 millions jusqu'à des profondeurs de 200 pieds à des distances de 70 milles de la côte. (72) Mais à part l'exploitation effective de la Freeport Sulphur Company, nulle autre entreprise n'a réussi. Il est donc concevable que les gisements futurs de soufre vont être trouvés pendant l'exploration pour les hydrocarbures, comme cela s'est déjà passé avec le gisement exploité par Freeport Sulphur Company. Ceci pose le problème de l'uniformisation de la réglementation.

Les entreprises s'y opposeraient, à cause des avantages du régime du soufre, qui ne connaît pas par exemple de système de taux maximal efficace de production comme celui appliqué à la production des hydrocarbures. (73)

La nature des concessions pour l'exploration et l'exploitation d'autres minéraux est laissée à l'entière discrétion du Secrétaire de l'Intérieur. Seule l'acceptation du plus offrant lui est obligatoire dans l'attribution des concessions. (§ 1337 e).

Les entreprises considèrent souvent comme trop risquée l'exploitation d'autres minéraux que le soufre et les hydrocarbures, ce qui explique que généralement il n'y a pas de compétition pour les concessions offertes. Par exemple, les efforts pour exploiter les nodules de phosphore se sont soldés tous par des échecs.

L'Etat fédéral s'est engagé dans des recherches assez poussées en la matière, ce qui peut éventuellement balayer certaines incertitudes et diminuer les risques pour les firmes (74).

Le Département de l'Intérieur a récemment proposé une nouvelle réglementation relative à la concession des droits d'exploitation (Amendment of 43 CFR Part 3300) et aux opérations minières dans cette zone (30 CFR Part 260). Ces propositions s'appliquent seulement aux autres minéraux que le soufre et les hydrocarbures. L'American Mining Congress a exprimé une opposition considérable sur plusieurs points (75). Il considère que le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire dans la localisation des concessions (Sec.3301.3) empiète sur ce qui devrait constituer une décision commerciale. L'obligation pour la firme de justifier le besoin du minéral concerné sur le marché des Etats-Unis (Sect. 3301.3-2) est considérée comme exorbitante de la part de l'Etat et comme constituant un obstacle pour le développement de la production minéralière. La décision sur l'opportunité de continuer la concession dans les phases successives d'exploration, du développement et de la production incombe au Bureau of Land Management (Sect. 3302.1-2). L'American Mining Congress considère ceci comme très décourageant pour le concessionnaire. Cette dernière appréhension n'est peut-être pas très justifiée. Par exemple, le Collier Carbon and Chemical Company avait eu le prix de la concession remboursé, quand l'exploitation des nodules de phosphorite s'est avéré impossible.

---

(72) Ibid., p. 208

(73) Ibid., pp. 210 - 211.

(74) Ibid (15), p. 223.

(75) Letter of J. ALLEN OVERTON, Jr., President of the American Mining Congress to the director of the Bureau of Land Management, 15 avril 1974. Texte dans Hearings... (22), pp. 937 -938.

L'obstacle à l'exploitation était officiellement dû à la présence d'obus inexplosés de l'U.S. Navy et rendait donc l'Administration partiellement responsable.

A - LA CONCESSION POUR L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES.

L'entreprise doit offrir un bonus pour se faire attribuer une concession. L'offre la plus élevée enregistrée jusqu'ici s'est chiffrée à $ 210 millions. L'entreprise doit également payer un loyer (rent) annuel dont l'évaluation du montant est laissée à la discrétion du Secrétaire de l'Intérieur. Il se chiffre actuellement à $ 3 - 10 per acre. (76)

L'entreprise doit aussi verser une redevance (royalty) que l'Outer Continental Shelf Lands Act fixe à un minimum de 12 1/2 % de la valeur de la production. La durée initiale de la concession est de 5 ans prolongeable en fonction de la productivité commerciale et la superficie maximale est de 5760 acres (§ 1337a-b).

Malgré la simplicité des stipulations de l'Outer Continental Shelf Lands Act, le Département de l'Intérieur a introduit une procédure bureaucratique relativement complexe pour l'attribution des concessions. Deux agences, le Geological Survey (G.S.) et le Bureau of Land Management (B.L.M.) sont chargées de cette mission.

En plus, les entreprises subissent une véritable incitation à produire, constituée par l'obligation de payer une compensation à l'Etat fédéral en cas d'absence de production ou production insuffisante (77). Ceci vise apparemment à empêcher une trop grande concentration de concessions entre les mains d'une seule entreprise.

B - UN REGIME RESTRICTIF POUR LES ENTREPRISES.

L'organisation de l'attribution des concessions est une source de difficultés pour les entreprises (78). Il n'y a pas d'attribution régulière et l'intervalle entre deux attributions est relativement long (deux ans pour les concessions dans le Golfe de Mexique). Ceci provoque des incertitudes pour les entreprises. L'attribution d'un grand nombre de concessions à la fois crée un climat d'incertitude surtout pour les firmes les moins grandes. Les entreprises les plus solides peuvent en effet répandre leurs offres sur plusieurs concessions ou offrir une somme considérable pour un nombre limité de concessions. Le risque de ne pas réussir à avoir une concession peut mettre en danger la survie même d'une entreprise plus petite. Une des réponses de l'industrie pétrolière à ce problème a été de former des accords d'association, surtout pour des régions où les risques sont plus élevés.

Pour maximiser les revenus de l'Etat fédéral, le Bureau of Land Management parfois refuse les meilleures offres qu'il considère trop basses, même si elles dépassent le minimum requis (79).

---

(76) Letter of J.N. MOORE to Senator Metcalf, 9 avril 1974, dans Hearings.., précité (21), p. 1002.

(77) United States, Department of the Interior, Bureau of Land Management: Oil an Gas Lease of Submerged Lands Under the Continental Shelf Lands Act, Form 3300-1 (formulaire de contrat de concession), Sect. 3, texte dans Hearings..., précité (21), pp. 1003 - 1007.

(78) M.B. SPANGLER, précité (15), pp. 139 - 140.

(79) Ibid. pp. 140 - 141.

Théoriquement ceci se fait pour obtenir un "prix de marché" tel qu'il est stipulé dans le § 1334.a 1 de l'Outer Continental Shelf Lands Act. Mais cela empêche les firmes de pratiquer des offres trop basses et fait ainsi échec à des accords de prix entre les entreprises.

Les larges compétences du Département de l'Intérieur sont en partie justifiées par le besoin de conservation des ressources, tel que le stipule le § 1334 a 1 de l'Outer Continental Shelf Lands Act. Ceci rejoint la politique générale de l'Etat fédéral et des Etats membres, qui ont développé le système de prorata et de quota pour le maintien des prix et pour la conservation des ressources.

Un Maximum Efficient Rate, c'est-à-dire un taux maximum de production est déterminé pour chaque puits ou chaque catégorie de puits. Le MER se définit comme "la production moyenne maximum des puits existant qui peut être maintenue pendant une période raisonnable sans nouveau développement". Ensuite un quota de production est déterminé pour chaque puits. (80)

Les entreprises acceptent l'idée du maintien des prix à un niveau relativement élevé, mais elles montrent moins d'enthousiasme pour l'idée de rationnement de la production. Selon la Mobil Oil Corporation, si on permettait un rythme d'extraction plus rapide, l'industrie pétrolière pourrait engendrer plus de capital pour l'exploration et l'exploitation de nouvelles ressources (81).

§ 2 - AUTRES FACTEURS D'INCIDENCE FEDERALE SUR L'ACTIVITE DES ENTREPRISES DANS LA ZONE FEDERALE.

A - LES MESURES RELATIVES A LA SECURITE ET LA POLLUTION.

La Coast Guard a une compétence réglementaire, notamment en ce qui concerne la sécurité de la navigation. Toutefois, l'inobservance de ces réglements n'est punie que par une amende de $ 100 par jour. (82)

Un mécanisme de consultation, la National Offshore Operation Industry Advisory Committee to the Marine Safety Council, existe pour l'élaboration de la réglementation de la Coast Guard. (83)

Si la responsabilité pour la surveillance de la pollution résultant des forages incombe au Département de l'Intérieur, la Coast Guard est responsable de la surveillance de la pollution pendant le transport des hydrocarbures par tanker et pour la détection de la pollution en général.

Une des difficultés pratiques pour les firmes est qu'elles doivent coopérer avec plusieurs agences qui ont une parcelle d'autorité pour réglementer les activités dans la zone fédérale. A part les agences les plus importantes telles que le Geological Survey et le Bureau of Land Management du Département de l'Intérieur et la Coast Guard, les agences suivantes contribuent aussi à la formulation du régime de la zone fédérale: le U.S. Corps of Engineers, l'

---

(80) D. DURAND, précité (1), p. 25.

(81) M.B. SPANGLER, précité (15) p. 179.

(82) Outer Continental Shelf Lands Act, Sect. 1333.1.

(83) Letter of Charles N. BROWER, Acting Legal Advisor, Department of State, to Senator H.M. Jackson, 26 juillet 1973, Attachment 1 - U.S. Coast Guard Response..., texte dans Hearing., précité (66), p. 420.

Armée de Terre, la Marine, la Federal Aviation Agency, la Federal Power Commission et l'Interstate Commerce Commission (84).

La Public Land Law Review Commission a fait des recommandations pour une intégration plus grande. En ce qui concerne la lutte contre la pollution, la Federal Water Pollution Control Act (Sect. 11c2) et le National Oil and Hazardous Materials Pollution Contingency Plan ont été adoptés pour coordonner l'activité des départements et des agences fédérales.

La surveillance des opérations de forage s'est intensifiée après l'accident de Santa-Barbara. Les inspecteurs utilisent des listes indiquant les conditions spécifiques qui sont de nature à provoquer des accidents. L'identification d'un INC (Incident of Non-Compliance) peut entraîner un avertissement ou l'arrêt des opérations. Ce système a réduit de moitié les fuites dans le Golfe du Mexique. (85)

B - LES MESURES FISCALES ET FINANCIERES DE L'ETAT FEDERAL.

La provision pour reconstitution de gisement (depletion allowance) est une compensation pour l'épuisement du gisement exploité par l'entreprise et permet donc de financer de nouvelles recherches. Elle permet d'exonérer de l'impôt sur les bénéfices une somme qui correspond à 22% (avant 27,5%) de la valeur brut en tête du puits. Cette mesure a été récemment abrogée pour les grandes entreprises. Les petits et moyens producteurs (approximativement 9800 sur 10.000 producteurs) continuent à en bénéficier. (86)

Les coûts intangibles (intangible drilling and development costs) peuvent être déduits des bénéfices, ce qui permet un amortissement rapide. (87)

L'imposition modérée du capital (capital gains tax) a incité beaucoup de riches personnes physiques à investir dans la production de pétrole. Mais ces investissements ont été surtout faits dans des entreprises relativement petites, ce qui réduit l'importance de cette taxe pour l'exploitation offshore.

On peut encore citer une mesure que les firmes voudraient que prenne l'Etat fédéral. Il s'agit d'une assurance fédérale pour les dommages causés par les hurricanes. (88) Il devient en effet de plus en plus difficile et onéreux pour les entreprises de s'assurer contre ce risque. Il y a d'ailleurs une tendance générale de la part des entreprises à demander la protection de l'Etat dès qu'elles estiment qu'il y a des risques qui dépassent les capacités des entreprises et l'optique commerciale.

---

(84) M.B. SPANGLER, précité (15), p. 141.

(85) Letter of Charles N. BROWER...., précité (83), p. 435.

(86) P. PEAN, précité (40), p. 5.

(87) D. BAUCHARD, précité (5), pp. 93 - 94.

(88) M.B. SPANGLER, précité (15), p. 535.

L'INDUSTRIE MINIERE MARINE AMERICAINE A L'ETRANGER

L'évolution des relations contractuelles entre les pays producteurs et les entreprises privées américaines s'identifie avec l'histoire de ces pays.

Pour la plupart des pays concernés, elle a été l'histoire de l'affranchissement du colonialisme, de ses séquelles et du sous-développement.

Cela a pris des formes doctrinales comme la résolution sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles de 1962 (89), soutenue par la majorité des pays (90). Plus récemment la Charte des droits et des devoirs économiques a vu jour (91). La Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental affirme également les droits souverains du pays riverain sur les ressources de son plateau continental. (92)

Les pays producteurs ont également fait un effort concret d'organisation pour rendre plus effective la souveraineté qu'ils affirmaient. Ainsi sont nées les entreprises nationales de pétrole dont le but, d'abord didactique, était de donner la maîtrise technique des ressources nationales au pays. Collectivement, ils ont organisé des cartels, dont l'OPEP est le plus réussi en remplaçant le cartel des Majors.

L'ouverture du milieu marin en tant que source de minéraux entre dans cette évolution comme un phénomène modérateur, au moins en ce qui concerne les hydrocarbures. D'une part de nouveaux pays exportateurs apparaissent et d'autre part, certains pays industrialisés deviennent moins dépendants des importations. Tout ceci diminue le rôle démesuré que les pays du Moyen-Orient se sont vu attribuer.

Ces relations sont donc soumises à un changement constant, il faut donc connaître le passé pour deviner l'avenir.

CHAPITRE I - LES CONTRATS CLASSIQUES. (93)

§ 1 - LE CONTRAT DE CONCESSION.

---

(89) Résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Pour le développement historique de la souveraineté sur les ressources naturelles, voir G. FISCHER: La souveraineté sur les ressources naturelles, Annuaire Français du Droit International, 1962, pp. 516-528.

(90) Elle a été adoptée par 87 voix (dont les Etats-Unis) contre 2 (la France et l'Afrique du Sud) avec 12 abstentions (Cuba, Birmanie, Ghana et plusieurs pays socialistes).

(91) Résolution 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Les Etats-Unis, qui ont approuvé la Charte dans son principe, n'ont pas pu accepter la rédaction finale du fait que certaines clauses proposées par eux ont été rejetées. U.S. Votes against Charter of Economic Rights and Duties of States, Department of State Bulletin, Vol. LXXII, n° 1858, 3 février 1975, pp. 146-147.

(92) Article 2 § 1 de la Convention.

Ceci a été la pierre angulaire du cartel des Majors. Lié à l'origine au pouvoir de l'Empire britannique, soutenu par les gouvernements anglo-saxons (94), il a disparu dans sa forme classique avec la percée des Indépendants. Il n'a donc que peu d'intérêts dans l'exploitation offshore actuelle, mais il faut le connaître pour comprendre les relations actuelles.

A - UNE LIBERTE CONSIDERABLE POUR LE CONCESSIONNAIRE.

Les activités autorisées couvrent généralement tout le domaine d'une entreprise intégrée verticalement, c'est-à-dire l'exploration, l'extraction, le raffinage et la vente. L'exportation n'est pas limitée.

La superficie des concessions est très étendue, couvrant parfois la quasi-totalité du pays. Même quand le contrat prévoit la reprise progressive des territoires non-explorés, les entreprises ont été plutôt réticentes à le faire.

La durée est longue, se terminant parfois au XXIe siècle.

Les premiers contrats étaient souvent secrets, permettant aux entreprises de maintenir un blocus d'information entre les gouvernements.

B - UN ROLE LIMITE POUR LE GOUVERNEMENT CONTRACTANT.

1 - LES DROITS DECOULANT DU CONTRAT.

A l'origine les gouvernements recevaient des royalties fixes par tonne. Plus tard le système "50-50" a été utilisé, le pays d'accueil taxant les bénéfices de l'entreprise jusqu'à la concurrence de 50%.

Le peu de mesures contraignantes prévues, telles que le droit d'inspection ou l'option d'achat d'une minorité d'actions, restait le plus souvent inutilisé.

2 - LES CLAUSES LIMITANT LA SOUVERAINETE DU PAYS D'ACCUEIL.

Certaines clauses constituent une interdiction à l'Etat de légiférer ou d'établir des règlements qui changeraient les conditions d'application du contrat.

Les clauses d'arbitrage écartent implicitement les juridictions locales pour le règlement des différends éventuels. De même, le personnel étranger de la concession bénéficie souvent d'une immunité juridictionnelle.

Le type même du contrat de concession était criticable à deux points de vue.

Le rôle du pays d'accueil se limitait à recevoir des royalties dont le volume dépendait de la politique du concessionnaire. L'Etat n'avait donc qu'une maîtrise très limitée sur ses propres ressources.

---

(93) Il s'agit ici d'un modèle qui est une synthèse approximative des contrats existant ou ayant existé. Pour une analyse plus détaillée, voir M.A. MUGHRABY: Permanent Sovereignty over Oil Resources, The Middle East Research and Publishing Center, Beirut, 1966, 233 p. et H. CATTAN: The Law of Oil Concessions in the Middle East and North Africa, Oceana publications, Inc., New York, 1967, 200 pp.

(94) L'accord anglo-américain sur le pétrole du 24 septembre 1945, v. L. FANNING: Foreigh Oil and the Free World, McGraw & Hill Book Co., New York, 1954, pp. 284-285.

1 - LA PHASE D'EXPLORATION.

L'exploration est généralement effectuée uniquement par l'entreprise étrangère qui est tenue à un minimum de dépenses. Si, après une période définie à l'avance, elle ne trouve pas de gisement exploitable, le contrat est annulé sans aucune compensation.

La participation de l'entreprise nationale commence dès qu'un gisement est défini comme exploitable commercialement. Les frais d'exploration sont remboursés en partie, le plus souvent à 50%.

La détermination de l'exploitabilité peut susciter un différend. Les critères utilisés habituellement consistent en un calcul soit du bénéfice qu'on peut tirer du gisement, soit de la productivité du puits. Parfois les intérêts du pays producteur et de l'entreprise étrangère peuvent diverger, par exemple le premier trouvant le coût de production excessif par rapport à d'autres sources existantes et l'entreprise ayant besoin de ce gisement pour s'approvisionner.

Certains contrats prévoient que, dans un cas pareil, le partenaire qui estime qu'il s'agit d'un gisement exploitable peut l'exploiter à ses risques mais en en retirant tous les bénéfices. L'autre partenaire a l'option de changer d'avis à un stade prédéterminé.

2 - LA PHASE D'EXPLOITATION.

La participation de l'entreprise nationale est au moins financière. L'entreprise étrangère fournit, en plus de sa part du capital financier, l'expertise et la technologie. Les contrats prévoient un minimum d'intégration avec l'industrie locale et surtout l'emploi de personnel autochtone.

Le système "50-50" est maintenu pour le partage des bénéfices. Du fait de la participation de l'entreprise nationale, les revenus du pays producteur s'élèvent à 75% des bénéfices, c'est-à-dire les 50% de l'entreprise nationale et 50% de taxes sur les bénéfices de l'entreprise étrangère.

Un minimum de bénéfices pour l'entreprise étrangère et leur rapatriement sont souvent garantis par le gouvernement.

L'entreprise jointe est responsable de la politique de vente des hydrocarbures. Mais, en pratique, l'écoulement est effectué par l'entreprise étrangère qui possède déjà un réseau de distribution.

Cette évolution en deux phases a été sensiblement la même pour tous les pays producteurs dont la production a une certaine ancienneté. Les contrats présentent évidemment des variantes, mais sont relativement fidèles au modèle décrit précédemment.

La troisième phase, la nationalisation, n'implique pas nécessairement l'éviction des entreprises étrangères, mais plutôt une restructuration. Les vestiges des anciennes concessions sont définitivement balayés, remplacés le cas échéant, par de nouvelles formules qui, par leurs caractéristiques générales, sont soit des contrats d'association soit des contrats de fourniture de services.

CHAPITRE II - LES PERSPECTIVES D'AVENIR.

§ 1 - LA RECHERCHE D'UN NOUVEL EQUILIBRE ENTRE LES ENTREPRISES ET LES PAYS PRODUCTEURS.

A - LES TENDANCES ACTUELLES CHEZ LES PAYS PRODUCTEURS.

Avec l'acquisition de l'expertise et des moyens financiers, les pays producteurs tentent de plus en plus de contrôler entièrement l'industrie pétrolière installée sur leur territoire ou les zones sous leur juridiction.

Ceci explique la vague de nationalisations en cours. Le Venezuela a nationalisé en janvier 1976. Le Koweit a acheté en décembre 1975 les 40% de la Kuweit Oil Company appartenant à la Gulf Oil et à la British Petroleum, devenant ainsi l'unique propriétaire. L'Arabie Séoudite possède 60% de l'Aramco et poursuit les négociations pour acquérir le reste. La Lybie a nationalisé déjà six entreprises et elle est majoritaire dans huit autres. Les Emirats Arabes Unis contrôlent 60% de la production locale. Le Nigéria possède 55% des opérations de la Gulf Oil, de la Mobil Oil et de la Texaco. (95)

Ces nationalisations ne posent pas tellement de problèmes du point de vue de la production, surtout du fait qu'il existe actuellement beaucoup de petites entreprises capables d'effectuer des forages sous contrat de service. Le problème principal est celui de l'écoulement du produit. Au Venezuela par exemple, après la nationalisation, l'Exxon n'a voulu que 75% de la production de son ex-filiale Creole pour l'année 1975. Plusieurs entreprises de moindre importance ont refusé les contrats d'approvisionnement. (96)

Ces nationalisations ou acquisitions ont été surtout effectuées dans des pays qui sont des producteurs de longue date déjà. Les nouveaux pays producteurs offrent généralement des conditions plus favorables et moins contraignantes aux entreprises étrangères.

L'Indonésie, même si le début de sa production pétrolière date de 1893, représente les caractéristiques d'un nouveau pays producteur par la richesse de ses ressources minéralières, la faiblesse relative de l'industrie pétrolière nationale et la politique d'ouverture qu'elle pratique.

Ses réserves de pétrole sont estimées à 2 milliards de tonnes. La production était de 63 millions de tonnes en 1975. (97) La part de la production offshore est approximativement 20%.

En 1974 8% de la production étaient assurés par les deux entreprises nationales, Pertamina et Lemigas Indonesian Petroleum Institute. Caltex (filiale commune de Texaco et de Standard Oil of California) assurait 66%, mais sa prééminence est en déclin au profit d'autres entreprises étrangères. (98) (v. Annexe VII)

---

(95) Buying Out the Wells, Time, 15 décembre 1975.

(96) Au Venezuela, les compagnies étrangères ont pris leur parti de la nationalisation du pétrole, Le Monde, 2 janvier 1976.

(97) L'OPEP: 81% des exportations, Le Monde, 15 décembre 1976.

(98) Oil Price Hikes Spell More Opportunities in Resource Rich Indonesia, Business Asia, Publication of Business International Corp. 15 octobre 1975, p. 330.

Les contrats récents concernant l'offshore sont des accords de partage de production (production sharing agreements). Ils sont conclus entre Pertamina et l'entreprise étrangère. La Pertamina devient le propriétaire de tout l'équipement utilisé dans les opérations et paie tous les taxes et droits requis par la loi indonésienne. L'entreprise étrangère apporte le capital financier étranger et l'assistance technique nécessaires. La production est répartie de la façon suivante : un maximum de 40% pour couvrir le coût des opérations, le reste étant partagé généralement sur la base de 65/35 ou 67 1/2 / 32 1/1 entre la Pertamina et l'entreprise étrangère. La reprise est de 25% de la zone après 3 ans et de 50% après 6 ans. Les obligations relatives à l'exploration sont stipulées en termes d'obligations financières. (99)

Ces relations entre les nouveaux pays producteurs et les entreprises étrangères connaissent parfois des difficultés comme le démontre l'examen de la Malaisie.

Une loi du 24 juillet 1974 a créé Petronas, l'entreprise nationale pour l'industrie pétrolière. Tous les Etats de la Fédération malaisienne, sauf Sabah, ont accepté que les négociations avec les entreprises privées soient effectuées par la Petronas. Les entreprises américaines ont réussi à avoir la plus grande partie de la superficie concédée. La Petronas a remplacé le système de concessions et de royalties par des contrats de partage de production (production sharing). Le partage devait se faire ainsi: 65% - 35% au profit de la Petronas. Mais quand les négociations ont commencé, la Petronas a offert seulement 5% à Exxon et 7% à Shell. Shell, qui avait déjà amorti son investissement, a accepté, mais Exxon, le nouveau venu, a refusé et a suspendu ses travaux pendant un certain temps. Plus tard un amendement à la loi de 1974 a institué un nouveau type d'action, le management share, qui donne à l'Etat le droit de gérer toute l'activité des entreprises pétrolières. En principe ce nouveau système est appliqué seulement à la discrétion du Premier Ministre. Quoiqu'il en soit, la réaction de Shell et d'Exxon a été de suspendre leurs opérations pour protester contre le partage défavorable et surtout contre les attaques à leur liberté de manoeuvre. (100)

La mer du Nord représente un cas intéressant. Si la Norvège a su adopter une politique rigoureuse, la zone britannique est dominée par les entreprises américaines qui bénéficient au début de conditions financières attrayantes. Un rapport publié en février 1973 (101) et la venue au pouvoir du gouvernement travailliste en 1974 ont conduit à un changement de politique. (102) Actuellement le gouvernement britannique a acquis une participation dans la moitié des entreprises opérant dans la zone britannique. Les derniers accords sont avec Esso Petroleum (filiale de l'Exxon) et Shell. Ils prévoient notamment pour la British National Oil Corporation, entreprise publique, d'acheter jusqu'à 51% du pétrole extrait par ces entreprises. (103

---

(99) *A.T. CHANDLER & E.T. HUNT TALMAGE III: Summary of Petroleum laws of countries in the ECAFE region, in Proceedings on Petroleum legislation with particular reference to offshore operations, Mineral Resources Development Series, n° 40, United Nations, 1973.*

(100) *La Malaisie saisie par le nationalisme, Le Monde, 27 et 28 - 29 décembre 1975.*

(101) *Sur l'initiative de Harold Lever, Chairman of the Public Account Committee.*

(102) *A. SAMPSON, précité (1), pp. 192-198.*

(103) *Shell, Esso Yield to Britain on Participation in Oil Output, International Herald Tribune, 6 janvier 1977.*

Cette ineffectivité de la souveraineté économique allait être perçue plus tard par les pays producteurs comme un sérieux obstacle pour la planification de leur développement économique.

Du point de vue pratique, les concessions étaient souvent des enclaves étrangères, important le personnel et l'équipement de l'extérieur du pays. L'intégration dans l'économie nationale n'était donc pas aussi poussée qu'on aurait pu le souhaiter.

L'intérêt du contrat d'association (joint venture) est d'éliminer ces deux lacunes, tout en sauvegardant l'apport financier et technologique étranger nécessaire pour un pays en voie de développement.

§ 2 - LE CONTRAT D'ASSOCIATION.

A - DONNEES GENERALES.

1 - LA DUREE.

Elle est plus courte que pour les concessions. Les possibilités de mettre fin au contrat sont plus accessibles au gouvernement, mais des garanties sont également données aux entreprises, en précisant les motifs d'abrogation ou d'annulation possibles dans le contrat. Parfois celui-ci a même valeur de loi. Les clauses prévoyant la remise d'une partie de la zone restée inexploitée se généralisent.

2 - LA STRUCTURE.

L'entreprise nationale et l'entreprise étrangère fondent une entreprise jointe dont elles partagent les actions. Le rôle de celle-ci se limite parfois à la comptabilité et à la gestion, mais peut s'étendre jusqu'à comprendre la maîtrise entière des opérations, y compris la propriété de tout l'équipement.

3 - LE REGLEMENT DES DIFFERENDS.

Les contrats contenant des clauses arbitrales posent souvent le problème du choix de la loi applicable. La jurisprudence a généralement statué en faveur de la loi nationale du pays d'accueil. Certains contrats prévoient toutefois des clauses, qui plus ou moins explicitement, restreignent le choix de l'arbitre. Il s'agit de clauses qui par exemple :

1) interdisent au gouvernement de prendre des mesures législatives ou administratives pour annuler ou modifier le contrat ;

2) indiquent que doivent être appliquées les principes juridiques communs aux deux pays concernés et à défaut de ceux-ci, les principes de droit généralement reconnus par les nations civilisées, en particulier ceux déjà appliqués par les tribunaux internationaux ;

3) indiquent qu'en cas de conflit entre le contrat et la loi nationale, c'est le contrat qui prévaut. Parfois des lois directement désignées sont exclues de ce traitement défavorable.

B - LE DEROULEMENT DES OPERATIONS.

Historiquement les contrats entre entreprises privées et gouvernements ont représenté un caractère particulier dans ce domaine du fait du sous-développement légal des pays producteurs du Tiers-Monde. Avec la généralisation des lois sur l'exploitation minière, ces contrats pourront s'intégrer normalement dans un système légal moderne (104).

B - LA REVENDICATION DE LA SECURITE DES INVESTISSEMENTS PAR LES ENTREPRISES AMERICAINES.

1 - LA PERCEPTION PAR LES ENTREPRISES DE LA NATURE DE L'INSECURITE.

a - Le fondement de l'insécurité.

La montée du nationalisme économique, avec les nationalisations que cela implique, constitue la cause direct de l'insécurité perçue par les entreprises. Ces nationalisations frappent surtout les entreprises qui sont en place depuis longtemps déjà, dont l'investissement initial est donc déjà amorti, mais l'effet psychologique de découragement est répercuté également sur les entreprises qui seraient des investisseurs potentiels même dans des conditions contraignantes.

Ceci est couplé avec une méfiance envers le système politique et économique du pays d'accueil. Les entreprises américaines, venant d'un système libéral et sophistiqué, perçoivent l'administration et le système judiciaire du pays d'accueil souvent comme primitifs, corruptibles et étant sous la domination du pouvoir politique. Elles considèrent donc que les conditions d'application d'un contrat soumis à la loi nationale sont très précaires.

b - La réalité de l'insécurité.

Certaines affaires (105), alimentent ce sentiment d'insécurité, mais il s'agit plutôt de cas isolés.

Dans une perspective plus large, la nécessité d'un nouvel ordre économique mondial implique une restructuration dont une des données fondamentales est l'intégration verticale des industries d'extraction dans les pays où se trouvent les ressources naturelles. Il est donc naturel que les pays en voie de développement assument la maîtrise des phases successives de production pour accélérer leur développement économique. Ceci implique aussi le développement des moyens juridiques connexes.

Peut-on reprocher à un pays en voie de développement d'appliquer sa loi nationale, dont le caractère contraignant est parfois moindre que celui de la réglementation d'un pays industriel comme les Etats-Unis ? Le Foreign Trade Investment Act de 1975, par exemple, confère au Président des Etats-Unis le pouvoir discrétionnaire d'empêcher toute acquisition de plus

---

(104) *Voir sur cette question: Summary of Mining and Petroleum Laws of the World, Part I: Western Hemisphere (Information Circular 8482); Part II: East Asia and the Pacific (Information circular 8514), United States Department of Interior, Bureau of Mines. Proceedings of the Seminar on petroleum legislation with particular reference to offshore operations, Mineral Resource Development Series n° 40, United Nations, 1973. Investment Laws and Regulations in Africa, United Nations, New York. 1965. A. WENGER: Pétrole et gaz naturel en mer du Nord, Editions Technip, Paris, 1971 - 256 p.*

(105) *Par exemple dans l'affaire de la Temco (entreprise jointe de Billiton, filiale de la Royal-Dutch Shell, et de l'Union Carbide exploitant un gisement offshore d'étain), l'éviction de ces entreprises est due à l'instabilité politique du pays. L'entreprise thaïlandaise qui était à l'origine de l'opération avait été impliquée dans des accusations de corruption contre de hautes personnalités.*

de 5% de la propriété d'une entreprise américaine par un étranger (106). En plus d'une législation et d'une réglementation très élaborés, l'investisseur étranger aux Etats-Unis doit parfois faire face à un nationalisme économique virulent comme le montre l'opposition contre la récente acquisition de la majorité des actions de la Copperweld par l'Imetal (107).

Les entreprises américaines ne sont pas non plus totalement sans défense.

Par exemple, dans la renégociation, consécutive à un litige, du contrat entre la Lybie et l'Occidental Petroleum, une clause a été ajoutée selon laquelle la dette de l'Occidental Petroleum à la Libye ne peut être inférieure à $ 272 millions, c'est-à-dire la valeur de son investissement dans ce pays. (108)

Une organisation gouvernementale, l'Overseas Private Investment Corporation, assure les investissements des entreprises américaines contre les risques politiques dans les pays en voie de développement. Ces risques peuvent comprendre: l'inconvertibilité des devises en dollars américains, l'expropriation et les actes belliqueux (insurrection, révolution et guerre). L'application de l'assurance implique certaines contraintes au pays d'accueil, notamment un système de règlement de différends, mais les refus sont rares. (109)

Quoique le gouvernement américain soit parfois réticent pour offrir sa protection à des filiales étrangères des entreprises américaines, cela n'est pas exclu. Il a été question d'utiliser le Hickenlooper Amendment contre le Pérou lors de la saisie des biens de l'International Petroleum Corporation, la filiale de la Standard Oil of New Jersey (aujourd'hui Exxon). (110)

2 - LA SOLUTION PROPOSEE: L'INTERNATIONALISATION DU CONTRAT.

La solution définitive pour les entreprises serait de sortir de la juridiction nationale du pays d'accueil et d'intégrer les relations contractuelles dans un cadre international. Ceci ressort notamment à la IIIe Conférence sur le droit de la mer.

Elle est exprimée par la position officielle des Etats-Unis:

"We can accept virtually complete coastal State resource management jurisdiction over resources in adjacent seabed areas if this jurisdiction is subject to international

---

(suite 105) En plus, la TEMCO a fait l'objet de manifestations anti-étrangers. L'annulation de sa concession en mars 1975 par le gouvernement de Seni Pramoj peut donc être analysée comme un acte d'opportunité politique. (Thailand's TEMCO Debacle..., précité (20). Billiton a récemment obtenu un nouveau contrat d'exploitation, qui est déjà compromis du fait que la zone visée est occupée par une flotte de mineurs artisanaux thailandais (Thai Offshore Tin Battle Looms,)International Herald Tribune, 4 janvier 1977

(106) Department Discusses Foreign Policy Aspects of Foreign Investment Act of 1975, Department of State Bulletin, Vol. LXXII, n° 1865, p. 378.

(107) Imetal/Copperweld Fracas Illustrates Problems of Investing in the U.S., Business International Weekly Reports, Publication of Business International Corporation, 31 octobre 1975 pp. 347 - 352.

(108) How One Company Protects Itself Against Confiscation, Business International Weekly Report, Publication of Business International Corporation, 9 janvier 1976, p. 14.

(109) Washington Handbook for International Corporations, précité (33), pp. 181 - 188.

(110) J.P. SORTAIS: Investissement étranger et souveraineté internationale économique, in La souveraineté au XXe siècle, Armand Colin, Paris, 1971, pp. 192 - 193.

treaty limitations... When a coastal State permits foreign nationals to make investments in areas under its resource management jurisdiction, the integrity of such investments should be protected by the treaty. Security of tenure and a stable investment climate should attract foreign investment and technology to areas managed by developing coastal States. Without such protection in the treaty, investment may well go elsewhere." (111)

Pour le National Petroleum Council, l'intégrité des investissements équivaut à la force obligatoire du contrat entre les cocontractants. (112)

Une autre clause à inclure serait celle de l'indemnisation en cas d'expropriation. La compensation devrait être rapide et indemniser non seulement les biens expropriés, mais aussi les droits de l'entreprise (113). L'idée de compensation des droits pourrait couvrir des éléments intangibles tels que l'effort d'exploration, la prestation de l'expertise et le manque à gagner. Ce dernier est important, car une entreprise pétrolière doit pour survivre, non seulement amortir son investissement, mais aussi utiliser une partie de ses bénéfices pour trouver de nouveaux gisements.

Le National Petroleum Council estime que la future convention sur le droit de la mer doit inclure des dispositions sur le règlement des différends. Les différends entre Etats et personnes privées (entreprises) devraient être jugés par un tribunal ou par une commission dont les juges seraient nommés par les parties en litige. En cas de désaccord, les nominations devraient être faites par une autorité indépendante. Pour le National Petroleum Council, le modèle à imiter serait la Cour Permanente d'Arbitrage, telle qu'elle a été organisée après l'amendement de 1962 qui a permis l'arbitrage et la conciliation entre parties dont une seule est un Etat. (114).

§ 2 - L'INCIDENCE DES TENDANCES ACTUELLES DU DROIT DE LA MER SUR LES PROBLEMES CONNEXES A L'EXPLOITATION.

A - LA NAVIGATION.

Le transport des hydrocarbures constitue un élément important dans le coût de leur exploitation. Il est donc évident que toute mesure qui entrave ce transport est mal vue par les entreprises. Car, même si l'incidence de l'augmentation du coût retombe en dernière instance sur le consommateur, les entreprises subissent tout de même des conséquences négatives du point de vue politique et commercial.

1 - LE RENFORCEMENT DES COMPETENCES DE L'ETAT RIVERAIN.

Une tendance émanant principalement des pays en voie de développement voudrait que

---

(111) Statement by the Honorable JOHN R. STEVENSON, United States representative to the Committee on the peaceful uses of the seabed and the ocean floor beyond the limits of national jurisdiction, 8 août 1972, texte dans Hearing..., précité (66), p. 560.

(112) National Petroleum Council, Law of the Sea, Washington, D.C., mai 1973, p. 23.

(113) Ibid.

(114) Ibid. (113), pp. 39-40.

la réglementation du trafic maritime soit faite par l'Etat riverain. Les grands Etats maritimes maintiennent que le droit de passage inoffensif découle du droit international et qu'en conséquence, la réglementation de ce droit doit se faire par voie internationale. Les entreprises pétrolières appuient cette position en notant que 45% du tonnage maritime commercial se composent de tankers et en précisant que les Etats doivent reconnaître la liberté de passage pour les tankers par un traité international. (115).

2 - L'EXTENSION DE LA ZONE SOUS LA SOUVERAINETE DE L'ETAT RIVERAIN.

Il existe actuellement un consensus assez général pour l'adoption de 12 milles marins pour la largeur de la mer territoriale (116).

Le National Petroleum Council estime toutefois que si la zone économique de 200 milles est adoptée, une mer territoriale de 12 milles au lieu des 3 milles "classiques" n'aurait plus tellement d'intérêt. (117)

Mais le National Petroleum Council se soucie surtout du problème des détroits. En effet, plusieurs détroits qui possèdent un couloir faisant partie de la haute mer, risquent de se voir envahis par la mer territoriale ou au moins par la zone économique.

Plusieurs pays en voie de développement ont exprimé leur volonté d'imposer leur souveraineté d'une façon plus contraignante sur ces détroits.

Le National Petroleum Council voudrait que la liberté de passage soit garantie et réglementée par la voie internationale. (118)

Les Etats-Unis considèrent le droit de passage dans les détroits internationaux comme un des intérêts vitaux pour les Etats-Unis sur lequel ils ne vont céder sous aucun prétexte. (119)

Un autre type d'extension de la souveraineté est constituée par la revendication du statut d'Etat archipélagique, notion qui transformerait de larges secteurs de la haute mer en mer territoriale et en zone économique exclusive.

Le National Petroleum Council n'insiste pas sur le problème de la nature des eaux, mais estime que la liberté de navigation doit être garantie pour la marine marchande, quel que soit le régime finalement adopté. (120)

B - LE CONTROLE DES NAVIRES PAR L'ETAT RIVERAIN.

Le National Petroleum Council estime que, même si la pollution provenant des tankers est négligeable comparée à d'autres origines (121), une réglementation est souhaitable à leur égard. Mais cette réglementation devrait émaner d'une source internationale.

---

(115) E.D. BROWN & A.D. COUPER: Future Shipping and Transport Technology, in Law of the Sea: Caracas and Beyond, précité (29), pp. 286 - 288.

(116) J.N. MOORE: Commentary, in Law of the Sea: Caracas and Beyond, précité (29), p. 6.

(117) National Petroleum Council, précité (112), p. 14.

(118) ibid.

(119) v. Statement by the Honorable John R. STEVENSON, United States representative to the Committee on the peaceful uses of the seabed and the ocean floor beyond the limits of national jurisdiction, 8 août 1972, texte dans Hearing..., précité (66), p. 560.

(120) National Petroleum Council, précité (112), p. 15.

(121) ibid., pp. 25 - 27.

1 - LES NORMES RELATIVES AUX NAVIRES.

Le National Petroleum Council estime que l'adoption des normes relatives à la construction, la sécurité et les opérations des navires par les Etats riverains est néfaste. L'existence des réglementations nationales, qui, prises isolément, peuvent être très variables, conduisent au niveau international à une anarchie qui ne peut être que nuisible pour le transport maritime des hydrocarbures. Un exemple américain d'une telle pratique est l'obligation d'avoir un équipement spécial pour la rétention des eaux d'égout, requise par la Water Pollution Control Act Amendments du 1972, Section 312. Cette réglementation oblige, en fait, à effectuer des modifications à bord des navires étrangers ayant l'intention d'entrer dans les eaux américaines. Il est donc nécessaire d'avoir une réglementation uniforme applicable à tous les Etats riverains. (122)

2 - LA REGLEMENTATION RELATIVE AUX ACCIDENTS DE POLLUTION.

Le manque d'uniformité de la réglementation en la matière conduit à ce que les Etats ne reconnaissent que difficilement les décisions des juridictions des autres Etats. Ceci profite en dernière instance aux propriétaires des navires au détriment des Etats riverains. Il serait donc nécessaire d'avoir des normes uniformes, ce qui permettrait aux juridictions nationales des différents Etats de statuer sur les mêmes bases juridiques. Pour le National Petroleum Council, la Convention internationale de Bruxelles de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures contient ce type de normes nécessaires.

En plus, il serait nécessaire d'avoir un fonds de nettoyage utilisable une fois l'accident de pollution arrivé. Le National Petroleum Council pense que ceci existe sous la forme du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures préparé en 1971 par l'OMCI.

D'une façon générale, l'organisme qualifié pour établir la réglementation internationale en matière de sécurité maritime serait l'OMCI, selon les entreprises pétrolières.(123)

Le National Petroleum Council estime que la compétence juridictionnelle devrait se faire en fonction de la zone concernée. Ainsi l'Etat riverain exercerait sa juridiction sur une zone à déterminer, mais qui dépasserait la mer territoriale. L'Etat du pavillon exercerait sa juridiction au-delà de cette zone. Ceci est criticable dans la mesure où le problème du pavillon de complaisance est posé. Mais le National Petroleum Council prévoit que, dans certains cas, l'agence internationale pourrait autoriser un Etat riverain à exercer sa juridiction sur une base ad hoc. (124)

---

(122) National Petroleum Council, précité (112), pp. 28 - 29.

(123) ibid., pp. 29 - 32.

(124) ibid., pp. 32 - 33.

L'INDUSTRIE MINIERE MARINE AMERICAINE FACE A LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

Si la IIIe Conférence sur le droit de la mer aboutit à une convention satisfaisante, l'exploitation des nodules polymétalliques sera soumise à la juridiction de l'Autorité Internationale.

Les négociations en cours font présager qu'il s'agira d'un système mixte. L'entreprise de l'Autorité Internationale participera à l'exploitation en signant des contrats d'association (joint ventures) et des contrats de fourniture de services avec les entreprises privées et publiques des pays membres.

Les entreprises privées américaines auraient préféré un système de concessions analogues à celui pratiqué aux Etats-Unis. Mais en tenant compte de l'expérience récente de l'industrie pétrolière, il est permis de penser que l'industrie minière marine américaine s'adaptera à un système plus contraignant.

L'échec de la IIIe Conférence sur le droit de la mer demeure toutefois encore une possibilité. Les entreprises américaines peuvent même y contribuer, soit en provoquant un durcissement de la position des Etats-Unis dans les négociations par l'action du lobby, soit en commençant l'exploitation des nodules si les négociations s'éternisent. En tout cas, les entreprises américaines sont plutôt méfiantes en ce qui concerne le processus diplomatique comme l'exprime leur porte-parole:

"Our problem with the Law of the Sea Conference and any optimism regarding the expected treaty has been severely affected by the credibility of the United Nations as an organization. The seating of the P.L.O., the treatment of South Africa, the muzzling of Israel through limitation of discussion, and similar acts by the supposedly responsible body of that organization raises serious doubts as to the validity of any long-range agreements or contracts with them" (125).

En tenant compte de l'hypothèse de l'échec de la conférence, on doit se poser le problème du régime applicable dans la zone.

CHAPITRE I - L'ABSENCE D'UN RÉGIME APPLICABLE.

§ 1 - LA THESE DE LA LIBERTE D'EXPLOITATION DANS LA ZONE INTERNATIONALE DU FOND DES OCEANS.

Il s'agit d'un problème très actuel, dans la mesure où des firmes ont annoncé publiquement leur intention d'exploiter des nodules polymétalliques.

La plus avancée des firmes dans ce domaine semble être la Deepsea Ventures, qui revendique des droits exclusifs sur un site dans l'océan Pacifique. L'intitulé de la notifica-

---

(125) J.E. FLIPSE: *Deep Ocean Mining Technology and Its Impact on the Law of the Sea, in Law of the Sea: Caracas and Beyond, précité (29) p. 330.*

tion de la revendication des droits exclusifs est révélateur :

"Notice of Discovery and Claim of Exclusive Mining Rights and Request for Diplomatic Protection and Protection of Investment by Deepsea Ventures, Inc." (126)

Cette notification pose d'emblée les problèmes juridiques principaux que suscite l'activité des firmes en l'absence d'un régime définitif.

Le droit des firmes à exploiter le fond des océans de la zone internationale tel qu'il ressort des arguments de la Deepsea Ventures, reposerait sur la liberté d'exploitation en haute mer comme principe général et la justification des droits exclusifs par des précédents en droit international.

A - L'EXPLOITATION DES RICHESSES MINERALES DU FOND DES OCEANS EN TANT QU'UNE DES LIBERTES DE LA HAUTE MER.

La Deepsea Ventures cite à ce propos l'opinion du gouvernement des Etats-Unis:

"At the present time, under international law and the High Seas Convention, it is open to anyone who has the capacity to engage in mining of the deep seabed subject to the proper exercise of high seas rights of other countries involved" (127).

La Deepsea Ventures estime donc que l'état actuel du droit international lui confère le droit d'exploiter les nodules. Cette liberté constituerait donc une liberté de la haute mer pour la Deepsea Ventures.

Un tel argument est basé sur l'article 2 de la Convention sur la haute mer, qui pour définir la liberté de la haute mer énumère "notamment" quatre libertés. Cette liste n'est donc pas limitative. En plus l'article 2 affirme que:

"La liberté de la haute mer s'exerce dans les conditions que déterminent les présents articles et les autres règles du droit international".

Mais inclure la liberté d'exploiter le fond dans cette liste peut paraître un peu excessif. Selon l'article 1er de la Convention:

"On entend par la haute mer toutes les parties de la mer n'appartenant pas à la mer territoriale ou aux eaux intérieures d'un Etat."

La Convention semble donc s'appliquer surtout à la colonne d'eau et non au fond. Ceci est corroboré par l'attitude de la Commission du droit international:

"... la commission n'a pas mentionné spécialement la liberté d'explorer ou exploiter le sous-sol de la haute mer. Elle considère qu'en dehors du cas de l'exploitation ou de l'exploration du sol ou du sous-sol du plateau continental, une telle exploitation n'a pas encore acquis une importance pratique suffisante pour justifier une réglementation spéciale." (128)

L'acceptation par la Commission de l'idée de Georges Scelle, que les pays n'ayant pas de plateau continental doivent tout de même pouvoir exploiter le fond des mers, n'infirme pas ceci dans la mesure où elle implique que l'exploitation se limite en tout cas à la proxi-

---

(126) Deepsea Ventures, Inc., Notice of Discovery and Claim of Exclusive Mining Rights and Request for Diplomatic Protection of Investment by Deepsea Ventures, Inc., 14 novembre 74.

(127) Statement of Charles N. BROWER quoted in Deepsea Ventures, Inc., précité (126), p. 5.

(128) Yearbook of international law commission, 1956, vol. II, p. 278.

mité des côtes. (129)

D'ailleurs l'existence d'une Convention sur le plateau continental montre bien que, du point de vue juridique, les négociateurs ont voulu distinguer en 1958 entre le fond et la colonne d'eau surjacente.

La liberté de poser des câbles et des pipe-lines sous-marins a certainement un rapport avec le fond, mais elle s'identifie avec les libertés traditionnelles de la haute mer, qui sont des libertés de motion, de communication. Les câbles et les pipe-lines sont effectivement des instruments de communication et de transport.

On peut donc exprimer l'opinion qu'il n'y a pas de liberté d'exploitation des richesses minérales de la zone internationale fondée sur le droit positif actuel. Mais ceci implique simplement une lacune et non une interdiction.

B - LA VALIDITE DES DROITS EXCLUSIFS DANS UNE ZONE AU-DELA DE LA JURIDICTION NATIONALE.

Pour des raisons techniques et commerciales, l'exploitation des nodules polymétalliques nécessite l'exclusivité sur le site exploité.

En attendant la nouvelle Convention, la Deepsea Ventures a tenu à justifier sa revendication des droits exclusifs en essayant de démontrer leur conformité au droit international. Elle le fait en invoquant des précédents concernant des cas d'occupation exclusive dans des zones non soumises à la souveraineté nationale.

Elle mentionne notamment la possession, l'occupation et l'exploitation par les Etats-Unis des mines de charbon sur le Spitzberg quand celui-ci n'était sous la juridiction d'aucun Etat. (130) Un autre exemple utilisé est celui des pêcheries de perles situées à 20 à 30 milles des côtes du Sri-Lanka, sur lesquelles cet Etat détient des droits exclusifs en vertu de droits historiques. (131)

La Deepsea exprime sa revendication des droits exclusifs dans les termes suivants:

"Deepsea Ventures, Inc., ... hereby gives public notice that it has discovered and taken possession of, ...a deposit of seabed manganese nodules...Deepsea asserts the exclusive rights to develop, evaluate and mine the Deposit...Deepsea does not assert, or ask the United States of America to assert, a territorial claim to the seabed or subsoil under lying the Deposit..." (132)

Une emprise souveraine est donc exclue. Cela serait d'ailleurs impossible par une firme qui n'est pas sujet de droit international, sauf si ce n'est en tant que représentant d'un Etat. Mais les termes: découverte, prise de possession et droits exclusifs, répondent un peu à l'idée de l'inchoate title, c'est-à-dire d'une découverte qui fournit un début de titre. Mais peut-on transposer aux gisements sous-marins une pratique qui a été surtout utilisée pour la prise de possession des îles.

L'utilisation de l'analogie des droits historiques sur les pêcheries de perles

---

(129) C.A. COLLIARD. L'exploitation des ressources minérales, Le fond des mers, Armand Colin, Paris, 1971, p. 89.

(130) Deepsea Ventures, Inc., précité (126), p, 6.

(131) Statement of J.E. FLIPSE in Law of the Sea: Caracas and Beyond, précité (29), p. 336.

(132) Deepsea Ventures Inc., précité, (126), pp. 1 - 3.

est mauvaise, car on ne peut invoquer des droits historiques sur des nodules polymétalliques qui font seulement leur entrée en droit international. Colombos utilise d'ailleurs le cas de ces pêcheries comme un exemple constituant l'unique type d'exception à la règle que le lit de la haute mer n'est pas susceptible d'occupation (133).

L'exemple du Spitzberg montre que, dans le vide de la souveraineté, rien ne s'oppose à l'exploitation. Le droit international permet donc à la rigueur l'exploitation mais il n'établit pas de régime précis pour l'exploitation, qui est laissée aux soins de l'exploitant.

§ 2 - LA THESE DE L'INTERDICTION DE L'EXPLOITATION DES RICHESSES DANS LA ZONE INTERNATIONALE.

Certains pays en voie de développement sont préoccupés par les activités des firmes privées. Ils estiment qu'une telle activité peut mettre en cause les objectifs de la IIIe Conférence sur le droit de la mer et notamment nuire aux intérêts des pays en voie de développement. Pour ces pays, la notion même de l'héritage commun de l'humanité interdit une exploitation qui ne se ferait pas en accord avec le mécanisme international à établir.

Toutes les résolutions des Nations Unies concernées par le problème de l'exploitation utilisent effectivement des formulations du genre "l'exploitation dans l'intérêt de l'humanité" et condamnent toute projection de souveraineté étatique sur la zone. La résolution 2574 (XXIV) de l'Assemblée Générale du 15 décembre 1969 contient en outre une résolution D qui vise à instituer un moratoire sur l'exploitation des ressources du fond des mers et des océans dans la zone internationale.

Le problème est de savoir si une telle résolution est opposable aux Etats et à leurs ressortissants. Les résolutions des Nations Unies ne constituent pas une source de droit au sens classique comme le font les traités et les coutumes. Mais la doctrine et les décisions judiciaires internationales reconnaissent dans certains cas spécifiques qu'elles peuvent constituer des expressions de normes juridiques (134).

Ce problème ne se poserait pas, si l'Assemblée Générale avait une compétence supranationale. Mais au stade actuel de la société internationale on doit encore considérer que l'opposition catégorique d'un Etat empêche qu'il soit lié par des résolutions qu'il n'a pas acceptées.

Les Etats-Unis ont voté contre le moratoire et ne cessent d'affirmer qu'ils ne se sentent pas liés par cette résolution. Il serait possible de voir dans cette attitude une contradiction avec la déclaration du Président Nixon, qui endosse l'idée du "patrimoine commun". Mais les Etas-Unis ont expliqué que leur attitude envers la résolution est une opposition contre le ralentissement de l'exploitation qu'elle provoque, et non contre le principe même de l'exploitation au profit de l'humanité (135).

Le gouvernement des Etas-Unis n'a d'ailleurs pas soutenu officiellement la revendication de la Deepsea, mais il ne la condamne pas non plus (136).

---

(133) Cité par C.A. COLLARD, précité (129), p. 85.

(134) J. CASTANEDA : Valeur juridique des résolutions des Nations Unies, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1970, T.I., pp. 213 - 215.

(135) Chronique mensuelle de l'ONU, janvier 1970, p. 77.

(136) Statement of Th. CLINGAN of the State Department, dans Law of the Sea : Caracas and Beyond, précité (29), p. 175.

Le Canada a spécifiquement déclaré qu'il ne reconnaissait pas les droits exclusifs de la Deepsea Ventures. Mais ceci ne lie pas les Etats-Unis. (137)

Finalement on peut estimer que toute la doctrine, depuis la déclaration de Nixon jusqu'aux résolutions des Nations Unies, confère une grande légitimité au moratoire. Mais cette légitimité ne le transformera pas en droit positif pour autant.

CHAPITRE II - LA RÉGLEMENTATION PAR VOIE NATIONALE: L'EXEMPLE DU "DEEP SEABED HARD MINERALS ACT" PROPOSÉ AUX ETATS-UNIS.

Dans l'hypothèse du développement des activités des entreprises privées en l'absence totale de réglementation, la formation d'un cartel devient presque inévitable.

Il est vrai qu'à court terme au moins, le nombre des participants sera limité et le nombre des meilleurs sites relativement élevé (138). La coopération pourrait donc se limiter à la simple délimitation et l'enregistrement des concessions. Cependant deux dangers existent qui rendent l'avènement du cartel inévitable, au moins à long terme.

Le premier est le danger du "claim jumping" (139). Il s'agit du cas où une entreprise A a effectué tous les travaux de prospection sur un site déterminé et qu'ensuite une entreprise B, en profite pour commencer l'exploitation du même site. Tout le problème est de savoir si la défense du site vaut pour A le coût de l'investissement initial et si B estime qu'il peut économiser le coût initial en chassant A. Cela dépendra de plusieurs facteurs tels que la valeur du site, le coût relatif de l'exploration par rapport au coût total de l'investissement, des rapports de force en présence, éventuellement de la brutalité des méthodes utilisées par les concurrents, etc.. Il est vraisemblable qu'un tel problème a plus de chances de surgir quand l'exploitation des nodules sera d'une pratique courante et que les sites les plus profitables seront de plus en plus rares. La cause du conflit sera, à ce moment là, beaucoup plus l'approvisionnement en matières premières qu'une éventuelle économie des coûts d'exploration.

Le deuxième danger surgit au niveau de l'écoulement des minéraux. C'est l'hypothèse de la guerre des prix. Il est concevable qu'avec les progrès de la technologie de l'extraction des nodules et avec la hausse du coût de l'extraction des minéraux de source terrestre, les prix pratiqués par les exploitants des nodules soient artificiellement élevés pour les aligner sur les prix des minéraux terrestres. Dans une telle situation, surtout si le marché est saturé par l'offre une entreprise pourrait être tentée de pratiquer des prix plus bas que ses concurrents pour écouler sa production. Ceci déclencherait une guerre des prix, qui éliminerait les producteurs terrestres et les entreprises les moins efficaces. Mais même une entreprise gagnante sort toujours diminuée d'une telle lutte. Il est donc dans l'intérêt de toutes les entreprises de se concerter entre elles sur la politique des prix et sur la distribution

---

(137) *Statement of T. LEE, Chairman of the Interdepartmental Committee for the Canadian Government on Law of the Sea, dans Law of the Sea: Caracas and Beyond, précité (29), p. 174.*

(138) *R. ECKERT: Exploitation of Deep Ocean Minerals: Regulatory Mechanisms and United States Policy, texte dans Hearings..., précité (21), pp. 1229 - 1235.*

(139) *v. par exemple, Répercussions économiques de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins dans la zone internationale: rapport du Secrétaire général, Doc. A/CONF62/37*

des marchés. (140)

Le cartel demeurera vraisemblablement une simple hypothèse car il est peu probable qu'il soit toléré par les Etats-Unis et l'opinion mondiale en général. C'est donc l'hypothèse de la réglementation par les pays individuels qui prévaudra à ce moment là.

Le "Deep Seabed Hard Minerals Act" proposé aux Etats-Unis vise à établir un régime juridique pour l'exploitation des nodules polymétalliques du lit de la mer dans la zone internationale. Il s'appliquerait aux ressortissants des Etats-Unis mais aurait également des répercussions sur d'autres Etats.

Il a été formulé par l'American Mining Congress sur la demande du sénateur Metcalf. Cette proposition a été amendée (141) par une équipe dirigée par le sénateur Metcalf et contient dans sa dernière version des clauses inacceptables pour l'American Mining Congress. Elle est jugée inacceptable par le gouvernement qui veut ainsi préserver un avantage tactique dans les négociations de la IIIe Conférence sur le droit de la mer.

Son objet est d'éviter qu'une situation anarchique se développe dans l'exploitation des nodules. La proposition de loi essaie d'harmoniser les relations des firmes avec les Etats tiers et les autres firmes étrangères, ainsi que l'activité d'exploitation commerciale elle-même.

§ 1 - L'ORGANISATION DES RELATIONS AVEC LES AUTRES ETATS ET AVEC LES ENTREPRISES ETRANGERES.

A - LA SOUMISSION DE CETTE LOI AU DROIT INTERNATIONAL.

L'adoption de cette proposition de loi constituerait la preuve que les Etats-Unis la considèrent comme conforme au droit international positif. Les clauses de cet acte subordonnent en effet l'acceptation des licences d'exploitation au fait qu'elles ne soient pas contraires au droit international:

"...No such license may be issued until the Secretary determines...that the operations under the license will not unreasonably interfere with other reasonable uses of the high seas, as defined by any treaty or convention to which the United States is signatory, or by customary international law...that the issuance of a license does not conflict with any obligations of the United States, established by treaty or other international agreement..." (Sect. 5a2 et 3).

Nous avons déjà constaté que l'admissibilité de l'exploitation notamment des droits exclusifs, est discutable, mais à la rigueur il n'y a pas d'interdiction expresse dans le droit international positif à cet égard.

Cette proposition prévoit l'éventualité d'une Convention résultant de la IIIe Conférence sur le droit de la mer. A ce titre, l'intitulé exact de la proposition est révélateur:

---

(140) Si l'Autorité Internationale est établie, elle exercera probablement un rôle régulateur du marché entier pour protéger les pays en voie de développement qui sont producteurs de ces mêmes minéraux. V. dans ce sens le rapport du Secrétaire général de l'ONU précité (139).

(141) Texte de l'amendement dans Hearings..., précité (21), pp. 770-791.

"A bill to promote the conservation and orderly development of hard mineral re-resources of the deep seabed, pending adoption of an international regime relating thereto". Les licences d'exploitation qui seront en vigueur au moment où une telle convention sera ratifiée par les Etats-Unis seront soumises à l'application de cette convention (Sect. 12).

La proposition prévoit que les Etats-Unis garantissent le paiement des redevances prévues par la convention, mais non prévues par le Deep Seabed Hard Minerals Act. Le cas échéant, le gouvernement indemnisera les firmes pour la perte de leur investissement. La compensation est limitée seulement à l'équipement si l'autorisation pour l'extraction commerciale n'a pas encore été donnée. (Sec. 13)

Le gouvernement américain considère cette clause inacceptable, car elle implique l'indemnisation d'un dommage causé par un acte législatif, en l'occurrence la signature et la ratification d'un traité. Selon Moore, qui représente le Département d'Etat, ceci créerait un précédent juridique néfaste. (142)

Une telle clause porte effectivement atteinte à la prérogative souveraine de l'Etat à légiférer librement. En plus cette clause est dangereuse dans la mesure où elle établit une considération préalable à l'opportunité pour les Etats-Unis d'adopter un traité. Un tel obstacle ne peut que retarder la réalisation d'une nouvelle convention sur le droit de la mer. Moore soulève un point précis dans ce sens. La proposition ne contient aucune référence à une application provisoire de la Convention sur le droit de la mer avant que celle-ci entre en vigueur. Or le gouvernement américain considère que le soutien considérable qu'il a sur ce point à la Conférence serait mis en danger par un acte législatif qui ignore ce point.

Selon Moore, la proposition contient une autre lacune importante. Une future convention instituera certainement un système de redevances au profit de l'agence internationale chargée de gérer la zone internationale. L'application de la clause de garantie proposée obligerait le gouvernement des Etats-Unis à verser ces redevances. Ceci constituerait alors en réalité une subvention considérable au profit des firmes, qui serait payée en dernière instance par le contribuable américain. (143)

B - L'AMENAGEMENT DE LA COMPETITION.

La version originale de la proposition de loi préparée par l'American Mining Congress contenait l'idée de la réciprocité. Le principe de réciprocité implique la reconnaissance par les Etats-Unis de toute réglementation analogue dans la matière adoptée par un Etat tiers. Corollairement, elle prévoit l'institution d'un organe international d'enregistrement qui permet d'éviter que les sites fassent l'objet de licences cumulées. (144)

L'American Mining Congress regrette que le principe de réciprocité soit absent de la nouvelle version et il suggère qu'il soit rétabli. (145)

---

(142) J.N. MOORE dans Hearings..., précité (21), p. 933.

(143) ibid., p. 966.

(144) Testimony of M.A. DUBS at Hearings..., précité (21), p. 1025.

(145) ibid., 1018 - 1019.

Il paraît certain que ce principe peut contribuer à des relations harmonieuses entre les firmes. Mais ce faisant, il peut aussi constituer un instrument pour la création d'un cartel. Un tel cartel, par sa puissance, pourrait devenir un véritable obstacle à une réalisation effective de "l'héritage commun de l'humanité".

Il est aussi possible que l'omission de la clause de réciprocité contribue à casser les consortiums, leur cohésion subissant l'effet de politiques divergentes des gouvernements nationaux.

La nouvelle version contient une autre clause qui a un but en relation avec le principe de réciprocité. La firme peut s'assurer auprès du gouvernement des Etats-Unis contre tout dommage résultant de l'aggravation des conditions d'investissement ou de l'extraction des nodules qui serait le fait de toute personne contre laquelle la firme n'aurait aucun recours juridique. (Sec. 14)

Le gouvernement s'oppose à cette assurance. Moore la considère inacceptable du fait qu'il n'y a aucune base de calcul fondée sur une expérience préalable, pour établir un barême des indemnités pour les risques encourus (146).

Ceci n'est pas un argument valable dans la mesure où le gouvernement fédéral assume cette responsabilité dans plusieurs cas où elle n'est pas praticable par une compagnie privée d'assurances. On peut citer par exemple l'assurance en cas d'accident nucléaire (Atomic Energy Commission nuclear disaster insurance). (147)

Selon l'American Mining Congress, si la notion de réciprocité était adoptée, les risques de cette assurance seraient minimisés du fait qu'à ce moment-là, ils résulteraient de l'échec du gouvernement des Etats-Unis à négocier avec les autres gouvernements dont les ressortissants exploitent les nodules. (148) Le sénateur Metcalf résume cette idée dans les termes suivants:

"If the Federal Government is insuring against acts of the Federal Government... They can, eliminate the risks to the vanishing point." (149)

Une telle conception exprime une confiance un peu excessive en la capacité des Etats-Unis d'influencer le comportement d'autres Etats.

La forme de consortium, adoptée par les entreprises, offre une sécurité contre la compétition anarchique, dans la mesure où dans chaque consortium il y a un membre américain. On a donc parfois l'impression que les firmes pratiquent une surenchère démagogique sur leur "faiblesse" pour obtenir le maximum de garanties.

§ 2 - L'ORGANISATION DE L'ACTIVITE COMMERCIALE.

A - L'ATTRIBUTION DE LA LICENCE D'EXPLOITATION.

Le Secrétaire de l'Intérieur est le seul ayant la compétence d'attribuer une licence d'exploitation (Sec. 5.a.). Nul ressortissant des Etats-Unis, qui n'est pas titulaire de

---

(146) J.N. MOORE dans Hearings..., précité (21), p. 958.

(147) Letter of J.E. FLIPSE to Senator Metcalf, dans Hearings..., précité (21), pp. 970-974. Cette lettre contient une liste d'autres assurances similaires.

(148) Testimony of M.A. DUBS at Hearings..., précité (21), p. 1019.

(149) Hearings..., précité (21), p. 1019.

cette licence, n'a le droit d'exploiter les nodules polymétalliques (Sec. 4.a.). Mais tout demandeur remplissant les conditions, qui est le premier à demander une licence d'exploitation pour un site donné et à verser une somme de $ 50.000, doit voir sa demande satisfaite.

La détermination des conditions est laissée à la discrétion du Secrétaire de l'Intérieur selon des critères assez vagues (Sec. 5.a.). Le premier concerne le demandeur:

"...that the applicant is financially responsible and has demostrated the ability to comply with applicable laws, regulations and license conditions..." (Sec. 5.a.1).

Deux autres critères concernent la conformité de la licence demandée au droit international et le quatrième examine s'il y a un danger potentiel pour l'environnement.

Le problème de la conformité au droit international a déjà été largement examiné. On peut toutefois signaler quelques hypothèses de non-conformité, comme par exemple l'existence de droits historiques sur les pêcheries des eaux surjacentes au site, ou encore le problème de souveraineté causé par la proximité d'une île. Une mauvaise décision par le Secrétaire de l'Intérieur pourrait à ce moment provoquer un litige qui concernerait les Etats-Unis, la firme titulaire de la licence d'exploitation et un autre Etat qui estimerait avoir des droits opposables dans la zone où est situé le site.

Ce système d'attribution de licence d'exploitation possède un avantage par rapport au système pratiqué pour le plateau continental des Etats-Unis. Le demandeur peut choisir et déterminer l'emplacement du site lui-même et non subir une présélection par l'administration. Mais ceci a le désavantage de prolonger la procédure d'acceptation de la demande. Le délai pourrait s'élever à 7 mois selon une opinion (150).

Les délais minima sont les suivants (Sec.6.d.). Le Secrétaire de l'Intérieur publie dans les 30 jours les données essentielles sur la demande dans le Federal Register. Toute personne concernée peut soumettre son avis pendant au moins 60 jours. Le Secrétaire organise également des auditions consultatives. La décision d'attribuer ou non la licence doit intervenir dans les 120 jours après les dernières auditions.

L'obligation de fournir une certaine information, dont notamment la localisation exacte du site concerné (Sec. 6.b.1.), est considérée par l'American Mining Congress comme un danger pour la firme du fait de la publicité dont cette information va faire l'objet. (151) Il est concevable que le long délai d'attente, imposé à la firme américaine par cette loi, donne la possibilité à une firme ou à un organisme étranger de commencer l'exploitation du même site avant que la firme américaine ait obtenue sa licence d'exploitation. Ceci est moins concevable, si chaque consortium contient un membre américain. En tout cas, l'American Mining Congress propose que, ni les coordonnées du site, ni des données géologiques sur le site, ne soient rendues publiques. (152).

B - LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DU SECRETAIRE DE L'INTERIEUR.

Selon la proposition de loi, le Secrétaire de l'Intérieur a une compétence régle-

---

(150) Testimony of M.A. DUBS at Hearings..., précité (21), p. 1021.

(151) ibid., pp. 1021 - 1022.

(152) ibid., p. 1030.

mentaire qu'il exerce d'une façon discrétionnaire.

"... The Secretary is authorized to include in any license issued, or transferred, under this Act, any reasonable conditions which he finds necessary to carry out the purposes of this Act. Such conditions shall include, but need not be limited to -

1) such measures as the Secretary may prescribe to prevent or minimize any adverse impact of development operations on the marine environment ;

2) such measures as the Secretary may prescribe to prevent unreasonable interference with other ocean uses in the area, including navigation and scientific research ;

3) such requirements as the Secretary may find necessary to insure that the minerals which are processed from the deep seabed development are available to supply industrial demands in the United States ; and

4) provisions necessary to implement the provisions of section 8 as to required minimum annual expenditures." (Sect. 5.d.)

"In order to carry out his responsibilities under this Act, the Secretary is authorized to issue such reasonable rules and regulations as he may deem necessary and appropriate." (Sect. 16.)

Selon la Constitution des Etats-Unis, le Congrès peut déléguer un pouvoir réglementaire à l'Exécutif. Les représentants de l'industrie ne peuvent donc contester la légalité de cette délégation, mais ils contestent la bureaucratisation qu'elle entraîne (153).

Selon eux, cette bureaucratisation se traduit par la lenteur de la procédure administrative et par l'institution des entraves réglementaires aux activités des firmes. Par exemple l'Outer Continental Shelf Lands Act de 1953 permettait l'élaboration d'une réglementation pour l'exploitation des ressources minérales solides. Or il a fallu au Département de l'Intérieur plus de 20 ans pour le faire, pour enfin aboutir à une réglementation, qui selon l'American Mining Congress entrave plutôt qu'encourage l'exploitation.

Les représentants de l'industrie proposent donc que cette compétence réglementaire soit définie plus clairement de façon à délimiter avec précision les domaines où elle peut s'appliquer.

C - LA PREVENTION DE LA CONCENTRATION.

Certaines clauses limitent l'étendue des activités des firmes, notamment en empêchant la mainmise sur de grandes superficies du lit de la mer.

La taille des sites est limitée à 40.000 Km2, la largeur du site égalant au moins 1/6 de sa largeur. Sa profondeur ne peut dépasser les 10 mètres du sous-sol du lit de la mer. (Sect. 3.d.).

La même firme ne peut détenir plus de 5 licences d'exploitation. La concentration géographique des sites ne peut représenter plus de 30% de la superficie d'un cercle dont le diamètre est de 1250 kilomètres. (Sect. 10.a.3 et 4.)

La durée de la licence est limitée à 10 ans, renouvelable pour 20 ans en cas de début de commercialisation. (Sect. 5.b.4.). A la fin des activités d'exploration et avant de commencer l'extraction commerciale, l'entreprise doit obtenir l'autorisation du Secrétaire de l'Intérieur qui vérifie qu'il n'y a pas d'atteinte aux règlements (Sect. 9). L'entreprise est obligée de dépenser au minimum les sommes suivantes au cours de la phase d'exploration: 1ère année:$100.000; de la 2e à la 5e année: $ 200.000; de la 6e à la 10e année: $ 1.000.000.

(153) ibid., p. 1020; Testimony of J.E. FLIPSE at Hearings..., précité, (21), p. 1053.

Au plus tard au moment de la demande d'autorisation d'exploitation, la firme doit abandonner 75% du site mesuré latéralement. La largeur de la portion du site retenu par la firme ne doit pas dépasser 1/6 de sa longueur. (Sect. 11)

Cette réglementation paraît assez suffisante pour dissiper quelques craintes,exprimées par l'opinion mondiale, d'une invasion démesurée sur les nodules. Elle semble au moins empêcher un monopole des entreprises américaines sur les nodules. Ces règles rendent impossible la constitution de larges réserves par les firmes, dont la plus grande partie resterait inexploitée.

Cette réglementation paraît aussi inhiber une exploitation trop extensive des nodules. Même si on part des estimations les plus pessimistes, selon lesquelles il y aurait moins de 100 sites avec une haute valeur commerciale, cette réglementation réduirait le nombre des sites exploités à un niveau acceptable.

Mais il faut bien voir que ces règles n'ont de véritable effet que si le principe de la réciprocité est appliqué et que si des dispositions similaires sont prises par les autres Etats. Il faudrait aussi empêcher q'une firme s'abrite derrière un pavillon de complaisance. Il faudrait que le problème de la réglementation des entreprises multinationales soit résolu, pour que les firmes ne puissent plus trouver de refuge pour échapper à des régimes juridiques considérés comme trop sévères.

Tout ceci constitue trop de conditions. Mais, dans la mesure où ce type d'acte unilatéral d'un Etat permet d'empêcher une trop grande concentration et un développement trop accéléré de l'exploitation des nodules, il peut être acceptable à la longue aux pays qui s'opposent actuellement à l'exploitation en l'absence d'un régime conventionnel.

Mais il ne s'agit que d'une proposition, qui peut encore être modifiée.

Par exemple, l'American Mining Congress souhaiterait voir certains changements à cette dernière version, qui permettraient plus de marge de manoeuvre aux firmes. (154) La période initiale d'exploration devrait être prolongée à 15 ans et il devrait n'y avoir aucune limite de durée pour l'exploitation commerciale. Ceci permettrait à la firme de constituer des réserves dans la limite des 5 sites, en maintenant une activité minimale sur une partie des sites. La prolongation est justifiée par l'American Mining Congress comme donnant une marge de temps suffisante pour éviter certains aléas commerciaux. L'American Mining Congress est toutefois prêt à limiter la durée de la garantie gouvernementale à 20 ans. On pourrait donc penser que les firmes estiment pouvoir amortir leur investissement pendant cette période.

L'American Mining Congress voudrait modifier les dépenses obligatoires comme suit: 1ère année: $ 100.000; da la 2e à la 5e année: $ 200.000; de la 6e à la 10e année: $ 350.000 ou 400.000 à 1.000.000; de la 11e à la 15e année: $ 700.000 ou 1.000.000.

Le gouvernement estime que les clauses sur la gestion des ressources ne sont pas correctes dans cette proposition. Il manquerait, de plus, des clauses précises sur les redevances, les pavillons de complaisance, la sécurité et la signalisation pour la navigation. (155). Selon Moore, ces problèmes font l'objet d'études gouvernementales.

---

(154) Testimony of M.A. DUBS at Hearings..., (21), pp. 1024 - 1037.

(155) Testimony of J.N. MOORE at Hearings..., précité (21), p. 933.

ANNEXES

ANNEXE I

ELÉMENTS STATISTIQUES.

1) RESSOURCES MONDIALES DES HYDROCARBURES. (156).

Réserves prouvées et potentielles (1/1/1974)	740	milliards	de barils.
Potentiel non découvert sur terre	585	"	"
" " " en mer	378	"	"
Production mondiale du pétrole brut (1974)(157)	21	"	"

2) REPARTITION DES RESERVES DE PETROLE OFFSHORE (158).

(en % du total)	Etats-Unis	Monde
Jusqu'à l'isobathe des 200 mètres.	55-70	55-70
De 200 à 2500 mètres.	20-35	20-35
De 2500 mètres au rebord externe du glacis.	1-15	3-10
Dans la plaine abyssale.	0-2	0-2

3) ESTIMATION DE LA DUREE DES MINERAUX DES NODULES POLYMETALLIQUES DU PACIFIQUE ET DES MINERAUX TERRESTRES.

Années de consommation.

	Nodules du Pacifique (159)	Minéraux terrestres (160)
Manganèse	400.000	98
Nickel	150.000	148
Cuivre	6.000	55
Cobalt	200.000	150

---

(156) *Les réserves mondiales de pétrole et de gaz, The Petroleum Economist, juin 1975, reproduit dans Problèmes Economiques, La Documentation Française, 10 décembre 1975, n° 1450, p. 11.*

(157) *La production de pétrole dans le monde en 1974, The Petroleum Economist, janvier, reproduit dans Problèmes Economiques, La Documentation Française, n° 1416, 2 avril 1975, p. 12.*

(158) *National Petroleum Council: Ocean Petroleum Resources, Washington D.C., 4 juillet 74, p.4.*

(159) *J.L. MERO: Oceanic mineral resources and current developments in ocean mining, Colloque international sur l'exploitation des océans, Bordeaux, 1971, Thème IV, Tome I, p. 33. Le taux de consommation est celui de 1960*

(160) *F. LAQUE: Deep Ocean mining: prospects and anticipated short term benefits, Pacem in Maribus I, Vol. 4, 1970, p. 53. Le taux de consommation est celui de 1967.*

ANNEXE II

LES ENTREPRISES PÉTROLIÈRES AMÉRICAINES

NOM (161)	Chiffres d'affaires en 1974 (milliers de $)	RANG (162) Etats-Unis	Monde
a) Les Majors.			
Exxon Corporation	42.001.336	1	1
Texaco Inc.	23.255.497	4	5
Mobil Oil Corporation	18.929.033	5	6
Standard Oil Co. of Cal.	17.191.186	6	8
Gulf Oil Corporation	16.458.000	7	10
b) Les Indépendants.			
Standard Oil Co. (Ind.)	9.085.450	13	18
Continental Oil Company	7.041.423	16	27
Atlantic Richfield Co.	6.739.682	18	30
Occidental Petroleum Corp.	5.719.369	20	40
Tenneco Corporation	5.001.000	24	49
Phillips Petroleum Co.	4.980.704	25	51
Union Oil Company of Cal.	4.419.049	34	67
Sun Oil Company	3.799.581	37	82
Amerada Hess Corporation	3.744.521	38	83
Ashland Oil Inc.	3.215.667	50	103
Marathon Oil Company	2.882.174	60	119
Cities Service Company	2.742.269	61	120
Getty Oil Company	2.742.269	62	124
The Standard Oil Co. (Ohio)	2.166.177	87	175
c) Les Entreprises de Forage.			
i - Firmes ayant les services de forage comme activité secondaire :			
Kerr-McGee Corporation	1.550.000	129	259
Murphy Oil Corporation	862.000	231	459
ii - Firmes ayant les services de forage comme activité principale :			
Reading & Bates Offshore Drilling Co.			
Santa Fe International Corp.			

(161) Les renseignements concernant les activités actuelles de ces firmes ont été tirés pour la plupart du Moody's Industrial Manual, Moody's Investors Service Inc., New York, 1973, 2015, 3955 p. La liste des Majors américains est limitative. Celle des Indépendants l'est aussi, mais elle ne concerne que les firmes ayant eu en 1974 un chiffre d'affaires supérieur à $ 2 milliards. La liste des entreprises de forage n'est pas limitative. Les noms des firmes n'y figurent qu'à titre d'exemple, quoiqu'elles soient probablement parmi les plus importantes de leur secteur industriel. Il est en effet relativement difficile d'établir des listes absolument sûres dès qu'on tombe au-dessous d'une certaine dimension d'entreprise.

(162) The Fortune Directory of the 500 Largest Industrial Corporations, Fortune, mai 1975, pp. 210 - 228. et The Fortune Directory of the 300 Largest Industrial Corporations Outside the U.S., Fortune, août 1975, pp. 155-166.

ANNEXE III

LES ENTREPRISES AYANT L'INTENTION D'EXPLOITER LES NODULES POLYMÉTALLIQUES

	RANG (163)			PARTICIPATION DANS LE GROUPE.
	CHIFFRE D'AFFAIRES EN 1974 (milliers de $)	ETATS-UNIS	MONDE	
1° CONSORTIUM. "Ocean Mining Associates" (164)				
Tenneco Corporation (par sa filiale Deepsea Ventures)	5.001.000	24	49	25,90 %
U.S. Steel Corporation * (par sa filiale Essex Iron Company)	9.186.000	12	17	23,75 %
Union Minière S.A. (Belgique) (par sa filiale Union Mines Inc.)	-	-	-	23,75 %
Japan Manganese Nodule Development Corporation ** (association composée de la Nichimen,	-	-	-	23,75 %
la C. Itoh	-	-	-	
et la Kanematsu-Gosho	-	-	-	
2° CONSORTIUM. (165)				
Kennecott Copper Corporation	1.664.000	119	237	50 %
Rio Tinto Zinc Corporation Ltd. (Grande-Bretagne)	2.724.444	-	130	10 %
Noranda Mines, Ltd. (Canada)	1.172.844	-	333	10 %
Consolidated Golf Fields, Ltd. (Grande-Bretagne)	955.796	-	419	10 %
Mitsubishi Corporation (Japon)	(cf.note)			10 %
British Petroleum (166)	18.269.240	-	7	10 %

(Seuls les consortiums à participation américaine sont inclus)

---

(163) Fortune, précités (162), mai 1975, pp.210-228 et août 1975, pp. 155-166; et The Fortune Directory of the Second 500 Largest Industrial Corp. Fortune, juin 1975, pp. 122-140.

(164) Deepsea Ventures, Inc., précité (126), p. 8.

** Sa participation paraît aléatoire à l'heure actuelle.*
*** La liste des trois participants n'est probablement pas limitative.*

(165) Kennecott Copper Corporation: Ocean Mining R & D Program Announced, News Release, New York, 29 janvier 1974. Texte dans: Hearings..., précité (21), pp. 795-796.

3° CONSORTIUM. (167)				
Sedco. Inc.	-	-		Elle va financer 25% du coût initial d'exploration, qui est chiffré à $33 millions
Sumimoto (Japon) (par sa filiale Deep Ocean Mining Company)	(cf.note)			-
International Nickel Company (Canada)	1.684.608	-	231	-
Groupe AMR (R.F.A.) (Arbeitsgemeinschaft Meerestechnisch Gewinnbare Rohstoffe)				-
composé de Metallgeselschaft	2.595.433	-	143	-
Preussag	1.024.921	-	385	-
Salzgitter	2.806.256	-	121	-
Rheinbraun	-	-	-	-
4° CONSORTIUM. (168) "Ocean Resources, Inc"				
Atlantic Richfield Oil Co.	6.739.000	18	30	-
NL Industries, Inc.	1.597.000	124	248	-
Phelps Dodge Corporation	1.026.000	195	384	-
Ethyl Corporation	1.019.000	198	390	-
Imetal (France) (avant 28/11/1 74 Le Nickel)	1.016.790	-	391	-
Nippon (Japon)	(cf.note)			-
5° CONSORTIUM.*				
Summa Corporation (avant Hughes Tool Corp.)	210.642	613	-	-
Sun Oil Company (par sa filiale Sun Shipbuilding & Dry Dock Co. qui a construit le Glomar Explorer)	3.799.581	37	82	-
Global Marine Corporation	-	-	-	-
Lockheed Aricraft Corp.	3.222.000	49	102	-
Honeywell, Inc.	2.625.683	68	138	-
Battelle Memorial Institute	-	-	-	-

(166) BP Buys Into Sea Mining Venture, "International Herald Tribune, 5 janvier 1977.

(167) International Team to Mine Sea, Newsweek, 1er décembre 1975, p. 51.

(168) J.L. MERO: The Great Nodule Controversy Law of the Sea, Caracas and Beyond, précité (29) p. 350. Selon J.L. MERO, La Ocean Resources, Inc. serait un consortium international avec la participation de 20 firmes d'Australie, du Japon, de la France, d'Allemagne, des Etats-Unis et du Canada. Les noms de tous les participants ne sont pas connus publiquement.

** Ce consortium a utilisé l'exploration et l'exploitation des nodules polymétalliques comme prétexte pour récupérer un sous-marin soviétique qui avait fait naufrage dans le Pacifique. Mais on ne peut exclure entièrement ces firmes de l'exploitation de nodules. La Summa Corporation est un des premiers fabriquants de matériel de forage aux Etats-Unis. La Global Mari-*

ne Corporation a déjà une expérience considérable dans l'exploration offshore. Lockheed Aircraft Corporation s'est déjà intéressée à l'exploitation offshore par l'intermédiaire de ses filiales. En plus elle développe des systèmes sous-marins d'exploitation minière.

Note: Fortune énumère les conglomérats japonais par leurs firmes composantes. Cette liste n'est pas limitative, car elle énumère seulement les firmes ayant un chiffre d'affaires supérieur à $ 600 millions.

GROUPE MITSUBISHI.		
Mitsubishi Heavy Industries	5.664.799	41
Mitsubishi Chemical Industries	3.562.958	91
Mitsubishi Electric Industries	2.261.302	168
Mitsubishi Oil	1.904.131	204
Mitsubishi Petrochemical	787.635	492
Mitsubishi Rayon	777.778	497
Mitsubishi Metal	761.371	507
	15.719.974	11
GROUPE SUMIMOTO		
Sumimoto Metal Industries	4.151.985	74
Sumimoto Chemical	1.786.245	216
Sumimoto Electric Industries	986.507	406
Sumimoto Heavy Industries	796.843	487
	7.721.580	24
GROUPE NIPPON		
Nippon Steel	8.843.550	20
Nippon Kokan	4.582.907	64
Nippon Mining	2.199.107	174
Nippon Electric	1.624.275	143
Nippon Denso	704.299	534
Nippon Gakki	629.808	580
	18.583.946	7

Les firmes japonaises ont une puissance accrue du fait de leur étroite coopération avec le gouvernement japonais, qui est d'une dimension toute autre que celle pratiquée aux Etats-Unis ou en Europe Occidentale.

ANNEXE IV

L'INTÉGRATION VERTICALE: L'EXEMPLE DE L'EXXON CORPORATION. (169)

EXPLORATION:	836 puits de forage exploratoire réalisés en 1971 dans 20 pays (onshore et offshore).
EXPLOITATION:	6.145.000 barils de pétrole brut et du gaz naturel liquide produits par jour en 1972 ; 9.323 millions de pieds cube de gaz naturel produits par jour en 1972.
TRANSPORTS:	Propriétaire d'une flotte de tankers (195 tankers en 1972). Possède des intérêts dans des pipe-lines qui en 1972 ont délivré en moyenne 7.569.000 barils de pétrole et de produits raffinés par jour.
RAFFINAGE:	Exploite approximativement 70 raffineries dans 37 pays.
PETROCHIMIE:	Produit notamment des plastiques, du caoutchouc synthétique et des solvants.
DISTRIBUTION:	Propriétaire de plusieurs chaines de stations-service.

Toutes les autres firmes mentionnées dans l'annexe II, a et b, intègrent également ces fonctions, mais généralement dans une moindre mesure.

---

(169) Moody's Industrial Manual, précité (161), pp. 754 - 759.

ANNEXE V

L'INTÉGRATION HORIZONTALE DES ENTREPRISES AMÉRICAINES EXPLOITANT LES RESSOURCES MINÉRALES DES OCÉANS. (170)

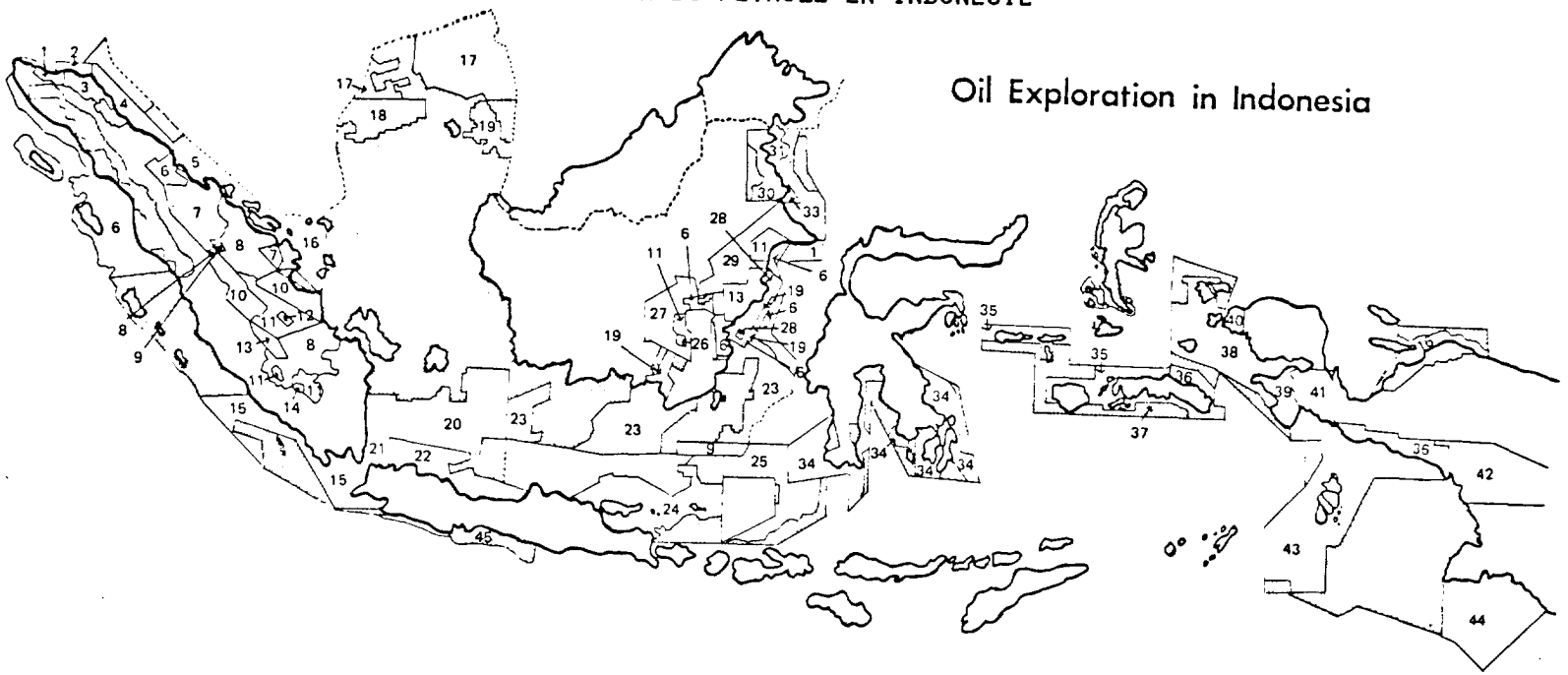
CITIES SERVICE COMPANY	Hydrocarbures, cuivre, phosphate
CONTINENTAL OIL COMPANY	Hydrocarbures, charbon, cuivre, uranium
EXXON CORPORATION	Hydrocarbures, charbon, uranium, cuivre, zinc
FREEPORT MINERALS COMPANY	Soufre, phosphate, kaolin, cuivre, nickel, cobalt
GETTY OIL COMPANY	Hydrocarbures, uranium
GULF OIL CORPORATION	Hydrocarbures, uranium, charbon
KENNECOTT COPPER CORPORATION	Cuivre, charbon, fer, titanium
OCCIDENTAL PETROLEUM CORPORATION	Hydrocarbures, phosphate, soufre, charbon
PHELPS DODGE CORPORATION	Cuivre, plomb, zinc, argent
THE STANDARD OIL CO. (Ohio)	Hydrocarbures, nickel, uranium
STANDARD OIL CO. OF CALIFORNIA*	Hydrocarbures,charbon, uranium
TENNECO CORPORATION	Hydrocarbures, uranium, soufre
UNION OIL COMPANY OF CALIFORNIA	Hydrocarbures, uranium
U.S. STEEL CORPORATION	Fer, cuivre, charbon, manganese, zinc, nickel, cobalt.

* La Standard Oil Company of California a l'intention d'acquérir 20% du capital de l'American Metal Climax, Inc. (Amax). Ceci étendrait ses activités aux minéraux suivants: molybdenum, plomb, charbon, fer, potasse, cuivre, zinc (Le Monde, 4 juin 1975.)

---

(170) Moody's Industrial Manual, précité (161).

ANNEXE VII
L'EXPLORATION DU PÉTROLE EN INDONÉSIE



1. MOBIL
2. GULF-TOTAL
3. ASAMERA
4. N. SUMATRA OIL DEV.
5. MOBIL
6. UNION
7. CALTEX
8. STANVAC
9. TOTAL
10. TOTAL-SUN
11. PERTAMINA
12. REDCO FOREST
13. HUFFCO
14. BOW VALLEY
15. WHITE-SHIELD AMINOIL
16. ATLANTIC RICHFIELD (ARCO)
17. AGIP
18. CONTINENTAL
19. CONOCO
20. HAPCO/SHELL
21. HAPCO
22. HAPCO-ARCO
23. ASHLAND-KYUSHU
24. CITIES SERVICE ASHLAND
25. TOPCO CALASIATIC
26. PEXA
27. KATY IND/UNION
28. TOTAL-JAPEX
29. SHELL-ESSO
30. ARCO-PHILLIPS
31. TESORO
32. TEISEKI
33. JAPEX-TOTAL
34. GULF-SHELL
35. AAR
36. PHILLIPS
37. AMBON
38. AGIP–PHILLIPS
39. GULF
40. PETROMER TREND
41. SUN OIL
42. CONOCO-AMOSEAS
43. PHILLIPS GROUP
44. PEXAMIN
45. SHELL

Relinquishments

Reproduit de: Oil Price Hikes..., précité (98), p. 331.

ANNEXE VI

LES DERRICKS DE FORAGE OFFSHORE AMÉRICAINS DANS LE MONDE

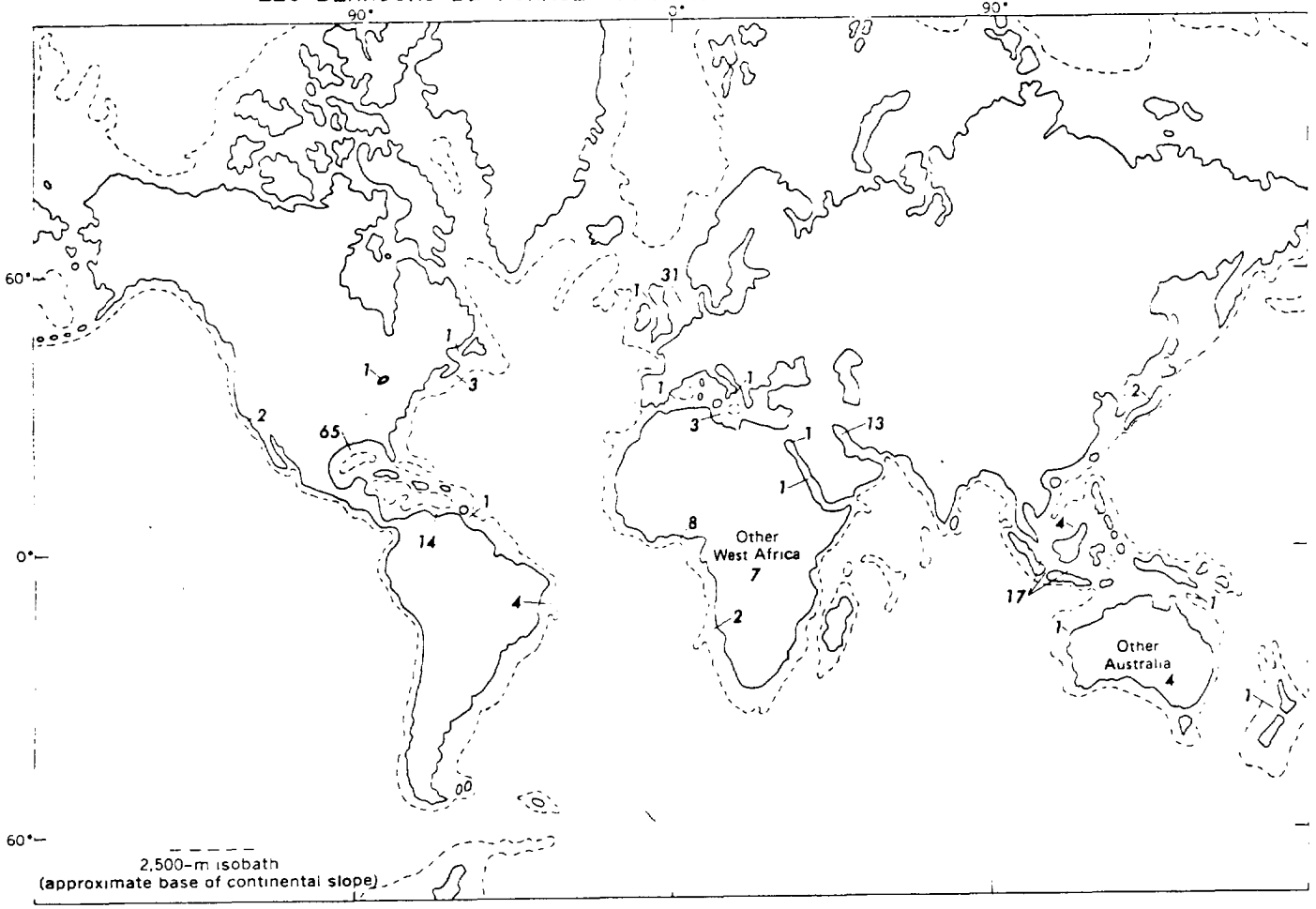


FIGURE 4.—Disposition of offshore drilling rigs owned by United States companies. Figures indicate number of rigs operating in specified areas (Ocean Industry, 1972).

Reproduit de H.L. BERRYHILL, Jr. : The Worldwide Search for Petroleum Offshore - A Status Report for the Quarter Century, 1947 - 72, Geological Survey Circular 694, United States Geological Survey, Reston, 1974, p. 7.

LES ETATS-UNIS ET LA PROTECTION DU MILIEU MARIN

YANNIS SOULIOTIS

Attaché de Recherche
au C.N.R.S.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE : L'ACTION DES U.S.A. AU NIVEAU NATIONAL.

A - LA LEGISLATION ANTI-POLLUTION.

1) LA POLLUTION CAUSEE PAR LES NAVIRES.

. THE "FEDERAL WATER POLLUTION CONTROL ACT AMENDMENTS" DE 1972.

. THE "NATIONAL OIL AND HAZARDOUS SUBSTANCES POLLUTION CONTINGENCY PLAN" DU 13 AOUT 1973.

2) LA POLLUTION LIEE A L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DES RESSOURCES MINERALES DU PLATEAU CONTINENTAL AMERICAIN.

B - LES INSTITUTIONS.

1) THE COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY.

2) L'ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (E.P.A.)

3) LA NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION (N.O.A.A.)

DEUXIÈME PARTIE : L'ACTION DES U.S.A. AU NIVEAU INTERNATIONAL.

CONCLUSION.

ANNEXES.

INTRODUCTION

'Ocean pollution is clearly one of our major international environmental problems". (Président NIXON).

Autrefois route ouverte à la civilisation, la mer aujourd'hui pourrait être qualifiée d'autoroute pour la pollution, une pollution susceptible d'entraîner la mort des océans. Une éminente personnalité scientifique a estimé en effet que compte tenu du taux de pollution actuel, la vie aura disparu du monde des océans dans 25 ans (1).

Mais qu'en est-il au juste ? Que se cache-t-il en fait derrière le terme "pollution marine" ? Les experts des Nations Unies l'ont défini ainsi :
"L'introduction directe ou indirecte, par l'homme, des substances ou d'énergie dans le milieu marin (y compris les estuaires) ayant des effets nuisibles, quelques dommages aux ressources biologiques, risques pour la santé de l'homme, entraves aux activités maritimes y compris la pêche, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation, et dégradation des valeurs d'agréments" (2).

Ces substances nuisibles à la santé de l'homme, aux ressources biologiques et à la vie des organismes marins sont multiples et ont d'ailleurs été classées différemment par un certain nombre d'auteurs (3).

Il est cependant possible d'affirmer que la pollution marine est due pour 1/10 aux grands pétroliers (oil tankers) et autres navires et pour le reste aux polluants d'origine terrestre.

Le Droit International Général, s'il n'est pas totalement muet en la matière, ne donne cependant pas de solution au problème. De plus, les traités s'y rapportant sont ou bien vagues ou bien limités à la seule désignation de certains types de polluants (4)

(1) Jacques PICCARD, New-York Times, 26 octobre 1971.

(2) C.O.I. Doc. 1/7750, Part I,3, 10 novembre 1969, et GESAMP I/II, par.12. Cette définition, adoptée par la COI, a été basée sur la définition originalement préparée par le Groupe de Travail SCOR/ACMRR et acceptée par le Groupe joint d'Experts sur les Aspects Scientifiques de la Pollution Marine (GESAMP) de l'IMCO/FAO/UNESCO/OMM/IAEA/UN. Cf. également le principe 7 de la déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain.

(3) Cf. Oscar SCHACHTER and Daniel SERVWER, Marine pollution problems and remedies in Pacem in Maribus 1, vol. 3, 1970 ; Lucien C. CAFLISCH, International Law and Ocean pollution : the present and the future, in Revue Belge de Droit International, Vol. VIII, 1972-1 ; Jean BERNIGOUD, Droit de la mer et protection du milieu marin, approches internationales et régionales du problème, in Défense Nationale, juillet 1973 ; Michaël HARDY, Offshore Development and Marine Pollution, in Ocean Development and International Law, Vol. 1 n° 3, New-York, Fall 1973.

(4) Les quatre conventions de Genève (1958) sur la mer territoriale, la pêche, la haute mer et le plateau continental ; la Convention de Londres (1954, 1968, 1969) ; la Convention de Bruxelles (1969) ; le traité de Bonn sur la mer du Nord (1969) ; le traité sur les expériences nucléaires (1963, 1971) ; la Convention d'Oslo (1972) ; la Convention pour la

Ainsi, et cela malgré le grand nombre de Conventions et les efforts déployés par les instances internationales (5), il n'existe pas à l'heure actuelle de règles de Droit fondant un contrôle international de la pollution marine.

En l'absence donc de normes conventionnelles spécifiques universellement reconnues, les Etats s'efforcent de prendre les mesures nécessaires à la prévention de la pollution des océans, en s'appuyant sur le Droit international général.

Parmi les premiers, sinon les premiers de ces Etats, les Etats-Unis ont compris quelles conséquences néfastes la pollution marine pouvait entraîner et pris des mesures de lutte contre ce fléau.

L'abondante législation adoptée depuis 1953 et le grand nombre d'organes et institutions (6) relatifs à la pollution en sont la preuve.

Il est en outre remarquable que les Etats-Unis ne limitent pas leur action au plan national mais s'efforcent dès que l'occasion leur en est donnée de jouer également un rôle important au plan international.

(4 suite) prévention de la pollution par les navires (1973) Cf. Annexe I.

(5) ONU Res. 2750 (XXV) du 17 décembre 1970, 2995 (XXVII), 2996 (XXVII), 3000 (XXVII), 3002 (XXVII) du 15 décembre 1972 et 3067 (XXVIII) du 16 novembre 1973 ; le principe 7 de la Déclaration de la Conférence de Stockholm sur l'environnement de 1972 ; le rapport du Conseil d'administration du PNUE sur les travaux de sa première session (1973), IMCO, FAO, Seabed Committee, Conférence de Caracas, etc...

(6) Cf. infra p. 14 et suiv.

PREMIERE PARTIE

L'ACTION DES U.S.A. AU NIVEAU NATIONAL

"The continuing pollution and erosion of our seashores, bays, estuaries, and Great Lakes must be arrested and reversed to safeguard the health of our people and to protect resources of the sea..."
(Président JOHNSON).

Trois océans, Atlantique, Pacifique, Indien - et deux mers - Golfe du Mexique, Mer des Caraïbes - bordent les Etats-Unis dont 30 Etats possèdent des côtes le long d'une de ces mers. Chaque année on enregistre 14 000 fuites de pétrole accidentelles dans les eaux navigables des U.S.A., le tiers de ces fuites provenant des pétroliers lors des transports courants. Par ailleurs, la concentration de polluants divers a déjà transformé en mers mortes certains espaces maritimes tels que le port de New-York ou la Baie de San Pedro. L'intérêt que les U.S.A. portent à ce problème - et si l'on en croit la série impressionnante des mesures législatives prises pour prévenir la pollution des mers - apparaît donc comme une évidence.

Concernant les mesures législatives, il nous faut à présent nous écarter quelque peu de notre propos et préciser quelques points du système fédéral américain. A l'intérieur des limites de la souveraineté des Etats-Unis existe une division d'autorité entre le Gouvernement fédéral et le Gouvernement de chaque Etat en ce qui concerne les régions offshore ; mais la plupart des fonctions gouvernementales exercées dans les zones côtières tombent dans le domaine des pouvoirs constitutionnellement réservés aux Etats conformément à l'Amendement Dix (tenth Amendment).

Les Etats, en général, décident des conditions d'exploitation des minéraux des fonds marins, de l'utilisation ou de la conservation des pêcheries maritimes, de la transformation des terres et des eaux au bénéfice des citoyens et des aspects du commerce qui en résulte inévitablement qui doivent être favorisés. Ils sont également responsables du contrôle pour la pollution, bien que cette responsabilité soit aujourd'hui partagée, avec le Gouvernement Fédéral.

L'histoire de la législation "anti-pollution" des Etats-Unis commence par le River and Harbor Act de 1899. Depuis cette date, et plus particulièrement depuis 1970 (7), un très grand nombre de lois a été adopté (8) et d'organes fédéraux mis en place. De toute cette législation nous ne retiendrons que celle qui concerne la pollution causée par les navires et

(7) Une des raisons principales de la rénovation de la législation anti-pollution à partir de cette date fut la vive réaction du public à la suite du spectaculaire accident du Torrey Canyon en 1969 à Santa-Barbara.

(8) Pour une liste complète des lois depuis 1970, Cf. US Congress, House of Representatives Committee on Public Works, Laws of the United States Relating to Water Pollution Control and Environmental Quality, 91st Cong. 2nd Sess. ≠ 91-33 (July 1970).

CENTRE OCEANOLOGIQUE de BRETAGNE

l'exploration et l'exploitation des ressources minérales du plateau continental. Après l'avoir analysée, nous tenterons également d'étudier les différentes institutions concernées.

A - LA LEGISLATION ANTI-POLLUTION.

1) LA POLLUTION CAUSEE PAR LES NAVIRES.

THE "FEDERAL WATER POLLUTION CONTROL ACT AMENDMENTS" DE 1972.

La pollution causée par les navires est la source la plus connue de pollution marine. Celle-ci peut avoir lieu à la suite d'un accident survenant à un pétrolier, de l'exploitation normale des navires-citernes qui nettoient leurs citernes à ballast ou à cargaison et d'autres navires que les navires-citernes qui ont toujours de l'huile de cale à rejeter. Quelques chiffres permettent de saisir l'ampleur de cette pollution prévoyant pour cette année 1975 que 1750 millions de tonnes de pétrole brut seront transportées en mer, on a pu estimer que la quantité de pétrole rejetée dans les mers du fait des seules opérations de débalastage des navires-citernes en voyage de routine serait alors de 61 000 tonnes. Il faudrait multiplier ce chiffre par dix pour avoir un ordre de grandeur de la pollution annuelle totale des mers par les hydrocarbures (9).

Le texte le plus important en la matière était jusqu'en 1973 la Convention pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures de 1954, amendée en 1962, 1969 et 1971.

Les lacunes de ces textes, conjuguées avec le caractère théorique des solutions prévues par la Convention - qui ne peuvent relever que de l'Etat du pavillon - ont amené la plupart des Etats à promulguer des législations nationales fortement répressives s'appliquant aux faits de pollution constatés dans leurs eaux territoriales ou dans la zone contigüe. C'est ainsi qu'en 1972, les U.S.A. adoptèrent le "Federal Water Pollution Control Act Amendment" (10).

Le FWPCA et plus particulièrement le Titre III Section 311 (11), qui constitue un véritable code de protection du milieu marin prévoit que la politique des Etats-Unis consiste à éviter tout déversement d'hydrocarbures ou des substances dangereuses dans les eaux navigables américaines et dans les eaux adjacentes au littoral ou de la zone contigüe.

A cet égard, la législation couvre les faits de pollution résultant des navires de tout type (12), les facilités sur terre ("onshore facilities") et les facilités au large ("offshore facilities") situées dans, sur ou sous n'importe lesquelles des eaux navigables des

---

(9) Estimations extraites de l'article de M.P. THEOBALD "la pollution des mers par les pétroliers en exploitation normale", in Journal de la Marine Marchande du 26 octobre 1972.

(10) Pub. L. n° 92-500, 92nd Congress, S. 2770, 86 Stat. 816, 18 octobre 1972, reproduite in International Legal Materials, Vol. XII, n° 3, mai 1973 pp. 658-679. Cette législation (que nous mentionnerons en abrégé le "F.W.P.C.A.") remplace une série de législations antérieures, y compris le "Federal Water Quality Improvement Act" de 1970 (Pub. L. n° 91-224, 84 Stat. 91).

(11) Cf. Annexe II.

(12) A l'exception des navires militaires et d'autres navires d'Etat.

Etats-Unis.

Conformément à cette politique établie, le déversement de pétrole ou de substances dangereuses, en quantités nuisibles telles que fixées par l'Administrateur de l'Agence pour la Protection de l'Environnement (EPA) est rigoureusement interdit (13).

Lorsqu'un déversement se produit, la loi prévoit que le Président des Etats-Unis décide des mesures à prendre pour redresser la situation provoquée par le fait de pollution, en déclenchant notamment le "National Contingency Plan" (14) ; à moins qu'il ne décide qu'un tel nettoyage pourra être correctement effectué par le pollueur.

Il est intéressant de souligner que dans le cas d'un accident maritime entraînant un fait de pollution, le gouvernement américain se réserve le droit de détruire le navire accidenté se trouvant dans les eaux navigables des Etats-Unis (Sect. 311 (d)).

Les responsables d'un déversement sont tenus d'en avertir immédiatement le Gouvernement Fédéral, sous peine d'une amende de 10 000 $ ou d'un an d'emprisonnement. Une peine civile est également prévue, qui peut aller jusqu'à 5 000 $ pour chaque violation(Sect. 311 (6) (3) à (6)).

Le Gouvernement Fédéral doit être remboursé du prix réel du nettoyage, à charge pour le propriétaire ou l'opérateur de prouver la force majeure, un acte de guerre, une négligence de la part du Gouvernement ou l'action ou l'omission d'un tiers comme cause unique du déversement (15). En l'absence de telles circonstances le pollueur est redevable au Gouvernement des frais d'enlèvement et de nettoiement, sous réserve d'une limitation de 14 millions de dollars dans le cas d'un navire et de 8 millions de dollars dans le cas de facilités "onshore" ou " offshore" (Sect 311 (f) (1) à (3) (16).

Mais le principe de limitation de la responsabilité ne joue pas si le déversement a été dû à une négligence volontaire ou à une faute ayant un lien de droit avec ou connue du propriétaire (17).

De même, le "F.W.P.C.A." dispose que le propriétaire de tout navire d'une jauge

---

(13) Cf. infra § B 2 ci-après.

(14) Cf. infra § B 3 ci-après.

(15) Les propriétaires ou les opérateurs sont considérés responsables pour le renversement ou la décharge ; cela peut entraîner des poursuites même dans le cas où le navire bat pavillon de complaisance.

(16) Notons que le "FWPCA" d'une part, ne prévoit pas une responsabilité conjointe et solidaire du propriétaire du navire et de l'opérateur. D'autre part, si la personne à l'origine du fait de la pollution se libère de sa responsabilité en invoquant l'une des causes d'exonération et qu'elle a elle-même vu au redressement de la situation résultant du fait de la pollution, elle peut recouvrir ses dépenses auprès du Gouvernement américain, qui doit, aux termes de la loi, constituer un fonds de recouvrement prévu à cet effet (Sect. 311 (i) et 311 (k)).

(17) Ce qui semble plus difficile à démontrer que le mot "faute" de l'article IV par. 2 de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile.

brute égale ou supérieure à 300 tonnes devra, pour bénéficier de cette limitation financière fournir une preuve de solvabilité ne dépassant pas 14 millions de dollars, afin de couvrir éventuellement la responsabilité pour dommage par pollution (18).

Afin de faire appliquer la disposition de la section 311, le Gouvernement américain se réserve un droit d'inspection sur tout navire situé dans ses ports ou terminaux au large relevant de sa juridiction. Le "F.W.P.C.A." dispose en outre que le Gouvernement pourra refuser ou interdire l'accès d'un port ou d'un terminal situé dans les eaux navigables des Etats-Unis à tout navire qui, sur demande, n'aura pas présenté son certificat d'assurance et pourra même le retenir dans un port ou lieu des Etats-Unis d'où il ne pourra pas partir pour un autre port ou lieu de ce pays. (Sect. 311 (m) et Sect. 311 (p) (6)) (19).

Notons enfin que la Section 3/2 du "FWPCA" intitulée "Marine Sanitation Devices", prévoit l'établissement de normes réglementaires concernant la construction et l'équipement des navires en vue de prévenir toute pollution. (Note)

LE "NATIONAL OIL AND HAZARDOUS SUBSTANCES POLLUTION CONTINGENCY PLAN", DU 13 AOUT 1973 (20).

Ce plan est en étroite relation avec le FWPCA. Le Président délègue son autorité et sa responsabilité au Conseil pour la qualité de l'Environnement. Celui-ci doit mettre à exécution le par. (c) (2) de la Section 311 du FWPCA et s'occuper de la préparation, de la publication, de la révision et de l'amendement du plan pour la suppression de la pollution due au pétrole et aux substances dangereuses.

Ce plan dresse un modèle coordonné et intégré de protection de l'environnement entre les départements et les Agences du Gouvernement fédéral.

Il encourage la coordination du système fédéral et étatique et aussi le développement des capacités du gouvernement local et des individus en vue de supprimer tout déversement.

L'objectif principal de ce plan est de promouvoir une action efficace, coordonnée et effective dans le but de réduire les dommages causés par les rejets de pétrole et les substances dangereuses.

Le Plan, accompagné d'annexes et de plans régionaux, prévoit :

---

(18) Sect. 311 (p) à comparer avec les art. V,VI et VII par. 1 et 9 de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile.

(19) Cf. Articles 5 et 6 de la Convention Internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires.

(note) voir page suivante.

(20) Ce plan remplace l'édition d'août 1971.

NOTE : On vient d'apprendre que le Président Carter a demandé la convocation, pour cette année, d'une conférence internationale visant à imposer des normes plus strictes pour la construction des pétroliers, afin de limiter les dangers de pollution.

En même temps, le ministère américain des transports va imposer de nouvelles règles qui seront applicables à tous les pétroliers pénétrant dans les ports des Etats-Unis. Les gardes-côtes pourront examiner tous les pétroliers étrangers. Les bâtiments en infraction seront soit bloqués dans les ports américains jusqu'à ce que les aménagements nécessaires aient été faits, soit interdits d'accès dans les ports américains.

Le secrétaire américain aux transports, M. Brock Adams, a, d'autre part, précisé devant le Congrès que la nouvelle réglementation américaine, dont les détails seront mis au point d'ici soixante jours, imposera aux pétroliers nouvellement construits d'avoir une coque à double fond et des ballasts séparés. La nouvelle réglementation s'appliquera progressivement sur une période de cinq ans à tous les bateaux de plus de 20 000 tonnes de port en lourd.

M. Adams a enfin proposé la création d'un fonds de 200 millions de dollars pour venir en aide aux victimes des "marées noires" aux Etats-Unis.
Cf. Le Monde du 20/21 mars 1977.

1) les devoirs et la responsabilité assignés aux départements fédéraux et agences en coordination avec l'Etat et les agences locales ;

2) l'obtention et l'entretien de l'équipement et des fournitures ;

3) l'établissement ou la désignation d'une force de frappe afin de prévoir les services nécessaires qui mettront le Plan à exécution ;

4) un service de surveillance notifiant au plus vite à l'Agence fédérale appropriée les rejets de pétrole et de substances dangereuses ;

5) la création d'un centre national chargé de la coordination et de la direction des opérations pour la réalisation du Plan ;

6) les procédures et techniques à utiliser pour l'identification, la dispersion et la suppression du pétrole et des substances dangereuses ;

7) un plan préparé en coopération avec les Etats et visant à identifier les dissolvants et autres substances chimiques, dans le cas où ceux-ci devront être utilisés pour la mise en application du Plan ; et

8) un système permettant à l'Etat ou aux Etats affectés par un déversement d'être remboursés des frais occasionnés par les opérations de nettoyage.

Notons que la portée de ce plan est très vaste puisqu'il s'applique à toutes les eaux américaines, les côtes, la zone contigüe et la haute mer (21). Tout ce qui est prévu dans ce Plan est applicable à toutes les Agences Fédérales. Enfin, la mise en oeuvre de ce Plan est compatible avec le Plan américano-canadien, le plan d'assistance internationale et accords internationaux, les règlements de sécurité et les responsabilités basées sur les Actes fédéraux et les règlements exécutifs (22).

2) LA POLLUTION LIEE A L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DES RESSOURCES MINERALES DU PLATEAU CONTINENTAL AMERICAIN.

THE OUTER CONTINENTAL SHELF HANDS ACT DE 1953.

Les activités d'exploration et d'exploitation des ressources énergétiques onf fait apparaître une nouvelle source de pollution qui tient essentiellement aux dommages accidentels pouvant résulter de l'activité des plates-formes de forage pour l'exploitation des gisements "offshore" (23). Ce type de pollution n'entre que pour une faible part

---

(21) Cf. FWPCA Sect. 311 (b) (1).

(22) Cf. Annexe I.

(23) Cf. M. CASTELA et M. MASSON: "Pollution par les chantiers de forage et de production en mer", in Revue de l'Institut Français du Pétrole, Septembre 1971, pp. 765-779.

dans la pollution totale des mers. Mais compte-tenu de l'accroissement de la demande d'énergie et de l'évolution des progrès techniques du travail sous-marin, l'exploitation offshore s'intensifiera à tel point que l'on prévoit qu'en 1934 la production de pétrole brut, provenant de puits forés en mer, atteindra 2 milliards de tonnes soit 40 % de la production mondiale (24). Dès lors, l'augmentation sans cesse croissante d'engins de forage en mer, - ils sont plus de 700 en activité à l'heure actuelle - , accroît les risques de pollution dans ce domaine.

Il convient de noter qu'aucun instrument international n'est encore venu réglementer l'exécution de ces forages. Etant donné que les exploitations de ce type sont en principe conduites dans les eaux relevant de la juridiction de l'Etat riverain, la sécurité de l'exploitation repose alors sur les seules normes édictées par celui-ci.

La Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental reste muette sur ce sujet. L'article 5 par. 1 et 7 prévoit seulement que l'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles ne doivent pas avoir pour effet de gêner d'une manière injustifiable la navigation, la pêche et la conservation des ressources biologiques. De son côté, l'article 24 de la Convention de Genève sur la mer prescrit que tout Etat est tenu d'édicter des règles visant à éviter la pollution des mers par les hydrocarbures, résultant de l'exploitation du sol et du sous-sol marins en tenant compte des dispositions conventionnelles existant en la matière.

Les Etats-Unis, devant l'inexistence d'une réglementation internationale adéquate et efficace dans ce domaine, ont pris des mesures de contrôle destinées à préserver l'intégrité de leur environnement marin.

Il est remarquable de signaler que ce pays avait adopté un système anti-pollution avant même les Conventions de Genève, puisque le fameux "Outer Continental Shelf Hands Act" date du 7 août 1953 (25). Ce texte instaure une série de mesures de contrôle et prévoit des sanctions dans certains cas de pollution due aux opérations pétrolières offshore.

En vertu de cet acte, le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur a le pouvoir d'accroître des concessions pour l'exploration et l'exploitation des richesses naturelles du plateau continental américain et de prendre des mesures réglementaires aux opérations de concession qu'il estime nécessaires et raisonnables à la prévention de tout dépôt de polluants et à la conservation des ressources naturelles du plateau.

Toutes les opérations effectuées en vertu de la concession sont soumises aux règlements fédéraux et à des directives plus spécifiques données par l'inspecteur régional (26).

---

(24) Cf. notre communication au Colloque organisé par l'I.D.P.D. sur "Problèmes juridiques et économiques posés par l'exploration, l'exploitation et le transport du pétrole marin", Nice 30-31 mai et 1er juin 1974.

(25) Certaines parties de cet Act ont été révisées depuis cette date.

(26) Il s'agit d'un haut fonctionnaire de U.S. Geological Survey pour une région donnée.

Les règlements, fédéraux ou régionaux, ont été révisés à la suite de l'incident de Santa Barbara en 1969, et ceux qui sont actuellement en vigueur sont infiniment plus stricts qu'auparavant. Les opérations de concession doivent être préalablement approuvées par l'inspecteur ; une fois approuvées elles ne peuvent être modifiées, sauf pour des raisons comprenant la conservation des ressources naturelles, la protection de la vie aquatique, la protection de la santé humaine et la sécurité, la propreté ou l'environnement. Le concessionnaire est requis de prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter des dégâts ou le gaspillage de toute ressource naturelle ou le préjudice à la vie, ou la propriété, ou la vie aquatique des mers. Les forages et les programmes de développement doivent être soumis à l'avance aux services du Ministère et chaque plan doit obligatoirement inclure dans ses grandes lignes les mesures concernant la prévention et le contrôle de la pollution.

Suivant un certain nombre de sections traitant des opérations de forage, les dispositions principales de la Réglementation fédérale s'énoncent ainsi :

"250.43 Pollution and waste disposal.
(a) The lessee shall not pollue land or water or damage the aquatic life of the sea or allow extraneous matter to enter and damage any mineral - or water-bearing function. The lessee shall dispose of all liquid and nonliquid waste materials as prescribed by the supervisor. All spills or leakage of oil or waste materials shall be recorded by the lessee and, upon request of the supervisor, shall be reported to him. All spills or leakage of a substantial size or quantity, as defined by the supervisor, and those of any size or quantity which cannot be immediately controlled also shall be reported by the lessee without delay to the supervisor and to the Coast Guard and the Regional Director of the Federal Water Pollution Control Administration. All spills or leakage of oil or waste materials of a size or quantity specified by the designee under the pollution contingency plan shall also be reported by the lessee without delay to such designee.

(b) If the waters of the sea are polluted by the drilling or production operations conducted by or on behalf of the lessee, and such pollution damages or threatens to damage aquatic life, wildlife, or public or private property, the control and total removal of the pollutant, wheresoever found, proximately resulting therefrom shall be at the expense of the lessee. Upon failure of the lessee to control and remove the pollutant, the supervisor,in co-operation with other appropriate agencies of the Federal, State and local governments, or in co-operation with the lessee, or both, shall have the right to accomplish the control and removal of the pollutant in accordance with any established contingency plan for combating oil spills or by other means at the cost of the lessee. Such action shall not relieve the lessee of any responsability as provided herein.

(c) The lessee's liability to third parties, other than for cleaning up the pollutant in accordance with paragraph (b) of this section shall be governed by applicable law".

Enfin, l'on peut remarquer que d'après la section 250.46, le concessionnaire doit accomplir toutes les opérations en toute sécurité et "en bon ouvrier" et entretenir les installations pour la protection de la concession et ses améliorations pour la santé et la sécurité de toutes les personnes et pour la préservation et la conservation de la propriété :

et de l'environnement. Si dans leur ensemble, ces mesures préventives sont strictes, les sanctions prévues par la loi le sont encore plus.

Ainsi, l'exploitant d'un puits de forage a l'obligation de rembourser le Gouvernement fédéral pour toutes les opérations de nettoyage des côtes à la suite d'un accident de forage et d'installer un équipement pour éviter de telles explosions.

Les concessionnaires qui violeraient les mesures préventives contre la pollution contenues dans les lois et règlements seraient punis pour chaque délit d'amende de 500 à 2 500 $ ou d'une peine de prison allant jusqu'à un an, ou les deux peines. Des sanctions très lourdes ont été prises contre des concessionnaires ayant violé les règlements et notamment lors de toutes les explosions ou autres incidents ayant eu trait au forage du pétrole.

L'intérêt du législateur américain en matière de la pollution du milieu marin ne s'arrête pas là. La transformation des anciens services et la création de nouveaux organes chargés de la protection de l'environnement en sont la preuve.

B - LES INSTITUTIONS.

L'histoire des organes chargés de la protection de l'environnement est identique à celle de la législation anti-pollution. Depuis 1970, les institutions pour le développement de la politique fédérale de l'environnement ont été complètement transformées. Ainsi, d'une part, des services déjà existants, comme le Département de l'Intérieur, ont été réorganisés afin de mieux assumer les nouvelles responsabilités en matière d'environnement ; d'autre part, des nouvelles institutions, comme le Conseil pour la Qualité de l'Environnement (Council on Environmental Quality (C.E.Q.)) et l'Agence pour la Protection de l'Environnement (Environmental Protection Agency (E.P.A.)), ont été créées.

La création de nouvelles institutions fédérales et la réorganisation des anciens services reflètent l'intérêt du Congrès et du Président en matière d'environnement et leur politique des priorités (27).

1) LE COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY.

Le C.E.Q. a pour principale mission la mise au point d'une politique de haut niveau exclusivement orientée vers les problèmes d'environnement.

Partie intégrante de l'Executive Office du Président (28), le C.E.Q. se compose d'un président et de deux membres s'en référant directement à celui-ci. L'origine législative du C.E.Q. est le résultat de deux mesures apparentées : le National Environmental Policy Act

---

(27) Certains auteurs estiment que le leadership en matière du contrôle de la pollution aux U.S.A. appartient au Congrès et non pas au Président. Cf. J. Clarence Davis III, "The Politics of Pollution", New York, Pegasur 1970, p. 65.

(28) Cf. Annexe III.

(NEPA) (29) et l'Environmental Quality Impoverment Act de 1970 (30). Des Executive Orders viennent compléter, en outre, ces deux textes en spécifiant le rôle du C. E. Q. et de son président.

Ainsi,l'Executive Order n° 11514, du 5 mars 1970, intitulé "Protection and Enhancement of Environmental Quality" charge le C.E.Q. d'

"evaluate existing and proposed policies and activities of the Federal Government directed to the control of pollution and the enhancement of the environment and to the accomplishment of other objectives which affect the quality of environment" (31).

ainsi que de

"coordinate federal programs related to environmental quality" et à

"advise and assist the President and the agencies in achieving international cooperation for dealing with environmental problems, under the foreign policy guidance of the Secretary of State" (32).

Quant au Président du CEQ le même Executive Order et la Section 203 (d) de l'Environmental Quality Improvement Act de 1970 disposent qu'il

"shall assist and advise the President on policies and programs of the Federal Government affecting environmental quality by ... assisting in coordinating among the Federal departments and agencies those programs and activities which affect, protect, and improve environmental quality" (33).

Bien qu'il soit doté de larges pouvoirs, le CEQ reste pourtant une petite institution. Il est constitué d'une équipe de 60 personnes qui, en dehors du personnel administratif, représentent des disciplines différentes allant de l'écologie et de la chimie, au droit et à l'économie.

Le budget du CEQ était en 1973 de l'ordre de 2 550 000 $.

Les fonctions du CEQ sont multiples et son rôle ne se limite pas seulement à conseiller le Président américain en matière d'environnement. Le Conseil prépare le rapport annuel sur l'état de la qualité de l'environnement que le Président américain présente au Congrès (34), et des études et rapports sur les déversements (ocean dumping) (35). L'une des tâches les plus importantes du CEQ est la coordination et le développement du message présidentiel et du programme législatif en matière d'environnement. Plusieurs propositions législatives

---

(29) Pub. L. n° 91-190, 83 Stat. 852 (codified as 42 U.S. C par. 4321 et Seq) 1970, ELR 41009.

(30) Pub. L. n° 91-224, tit. II, 84 Stat. 114 (codified as 42 USC par. 4371 et Seq) 1970, ELR 41012. Ces deux actes devinrent des lois après des efforts déployés par le Président Nixon auprès de deux Comités rivaux du Congrès.

(31) Exec Order n° 11514, par. 3 (a), 3 CFR 286 (1973), ELR 45003.

(32) Exec. Order n° 11514, par. 3 (f), 3 CFR 286 (1973) ELR 45003.

(33) 42 U.S.C. par. 4372 (d) (1970), ELR 41012.

(34) NEPA par. 201, 42 USC par. 4341 (1970), ELR 41011.

(35) CEQ, Ocean dumping. A national Policy (1970) que le Président des USA transmit au Congrès

sur des sujets relatifs à la protection de l'environnement proviennent également du CEQ. Les activités du CEQ dépassent très souvent les frontières nationales. C'est ainsi que le premier président du CEQ, Russel Train a établi un mécanisme interministériel consultatif avec le Ministre canadien de l'Environnement. Il a aussi représenté son pays lors des discussions de l'accord de coopération en matière d'environnement entre les U.S.A. et l'U.R.S.S. C'est lui qui conduisait la délégation américaine à la Conférence de Stockholm sur l'Environnement en juin 1972 et qui représentait les U.S.A. au Comité de l'OTAN s'occupant des questions d'environnement (36).

2) L'ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (E.P.A.).

L'EPA vit le jour le 2 décembre 1970 (37), à la suite du Plan de réorganisation des services dont les activités se rapportaient au contrôle de la pollution. Elle a à sa tête un Administrateur qui en réfère directement au Président. En avril 1973, 8225 personnes travaillaient à son service et son budget s'élevait à 7.420,489 $.

Le principal rôle et les fonctions de l'EPA consistent en :

- l'établissement et l'application des programmes pour la protection de l'environnement compatibles avec les buts nationaux en la matière.
- la recherche sur les effets nocifs de la pollution et les méthodes et l'équipement propres à la contrôler,
- l'information sur la pollution, et l'emploi de cette information en vue de protéger l'environnement,
- l'assistance technique et autre à tous les niveaux pour stopper la pollution,
- l'assistance au Council on Environmental Quality en vue de développer et recommander au Président de nouvelles mesures pour la protection de l'environnement.

Un problème s'est précisément soulevé à propos des relations de l'E.P.A. avec le C.E.Q., certains jugeant le rôle de l'E.P.A. plus important que celui du C.E.Q., et d'autres craignant que cette nouvelle institution ne concurrence le C.E.Q.

Mais le Président Nixon dans son message au Congrès le 9 juillet 1970, clarifia cette situation :

"It is my intention and expectation that the two will work in close harmony, reinforcing each other's mission. Essentially, the Council is a top-level advisory group (which might be compared with the Council of Economic Advisers), while the E.P.A. would be an operating, "line" organization. The council will continue to be a part of the Executive Office of the President and will perform its overall coordinating and advisory roles with respect to all Federal programs related to environmental quality.

The Council, then, is concerned with all aspects of environmental quality,

(35 suite) en 1970.

(36) Cf. également OCDE, Conférence de Washington, avril 1973, Conférence de Londres, novembre 1973...

(37) Cf. Annexe IV.

wildlife preservation, parklands, land rise, and population growth, as well as pollution. The E.P.A. would be charged with protecting the environment by abating pollution. In short, the Council focuses on what our broad policies in the environment field should be ; the E.P.A. would focus on setting and enforcing pollution control standards. The two are not competing, but complementary - and taken together, they should give us, for the first time, the means to mount and effectively coordinated campaign against environmental degradation in all of its many form (38).

L'E.P.A. joue actuellement le rôle ainsi défini par le Président Nixon, devenant de la sorte un "ange gardien anti-pollution".

3) LA NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION (NOAA).

La NOAA est une autre création du Plan n° 4 de réorganisation (39) soumise au Congrès par le Président Nixon en 1970.

Son rôle consiste à exercer le leadership en matière de recherche et de développement du programme national sur l'atmosphère et les océans. La NOAA doit également offrir ses services scientifiques et techniques à toutes les agences du gouvernement, à l'industrie, aux individus, à l'agriculture et à la sécurité nationale. Ses relations avec l'EPA et le CEQ doivent être très étroites afin que toutes les Institutions puissent conjointement assurer une meilleure protection de l'environnement (40).

La NOAA s'est vu attribuer les fonctions suivantes : la recherche atmosphérique et océanographique, les études hydrographiques, géodétiques des côtes, les études sur les effets des polluants dans les zones maritimes et la recherche et la réglementation de la pêche commerciale. Dans le domaine du milieu marin plus particulièrement, l'"Ocean Dumping Act" (41) autorise la NOAA à mettre sur pied un programme de recherche sur les effets des déversements dans les eaux océaniques. Par ailleurs le Titre II de ce même Act (42) dispose que l'une des tâches de la NOAA consiste à mettre en oeuvre un programme de recherche de longue haleine sur les effets de la pollution, de la surexploitation de la pêche et sur les changements des écosystèmes océaniques provoqués par l'homme.

Certains articles de ce même titre prévoient également que la NOAA peut, en accord avec le Président, désigner certaines régions océaniques comme sanctuaires marins. Après la désignation de ces régions, la NOAA peut promulguer des réglementations compatibles avec le droit international.

Enfin, le "Coastal Zone Management Act" de 1972 (43) autorise la NOAA à venir annuellement en aide aux Etats en vue de développer et administrer un plan d'aménagement de leurs

(38) Federal Laws, E.P.A., Bureau of National Affairs, inc. 5-9, 21 : 0263 p. 11.

(39) Cf. supra § B.

(40) Cf. Message du Président Nixon au Congrès, 9 juillet 1970, op. cit. p. 17.

(41) Pub. L. n° 92-532, 86 stat. 1052, 33 U.S.C.A. par. 1401 et Seq. (Supp.1973) ELR 41821.

(42) 33 U.S.C.A. par. 1441 et Seq. (Supp. 1973), ELR 41523.

(43) Pub.L. n° 92-583, 86 Stat. 1280, 16 U.S.C.A. par.1451 et Seq (Supp 1973), ELR 41701.

zones côtières.

En 1971, le budget de la NOAA qui employait 12 000 personnes, était de l'ordre de 270 millions de dollars.

Pour compléter la liste des institutions chargées de la protection de l'environnement marin (44) ajoutons, enfin, la garde côtière (Coast Guard). La Coast Guard possède deux services qui s'occupent directement des problèmes d'environnement : l'Office of Marine Environment and Systems et l'Office of Merchant Marine Safety.

La Convention de sauvetage des vies humaines en mer, telle qu'amendée, exige que les navires soient construits selon certaines normes données de sécurité et qu'ils soient munis des certificats l'attestant. Le même principe existe actuellement pour la prévention de la pollution. En effet, la Convention pour la prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures, telle qu'amendée (45), prévoit certaines normes de construction des pétroliers (oil tankers). Le "Ports and Water-ways Safety Act Amendments" (46) et le "Tank Vessel Act" (47) traitent du même sujet, mais en ce qui concerne les tankers et autres navires.

La Coast Guard agit de la même manière dans tous les cas : vérifier la bonne tenue des navires. Et de ce fait elle joue un rôle prééminent en matière de prévention de la pollution par les navires.

---

(44) Cf. La liste "Legal Authorities" éditée par The Bureau of National Affairs Inc, 1973.

(45) Entrée en vigueur aux Etats-Unis, avec réserves, le 8 décembre 1961.

(46) Pub. L. n° 92-340, 86 Stat. 424, 33 U.S.C.A. par. 1221 et Seq. (Supp. 1973) 46 U.S.C. par. 391 a (1970)

(47) 46 U.S.C. par. 391 a (1970).

DEUXIEME PARTIE

L'ACTION DES U.S.A. AU NIVEAU INTERNATIONAL

"The U.S. is vigorously seeking to bring ocean pollution under effective international regulation in a number of different forums" (President Nixon).

La protection du milieu marin a besoin d'une action à la fois nationale et internationale. Il s'agit d'un problème global qui ne pourra pas être résolu par une action seulement unilatérale. Pour combattre la pollution, des contrôles internationaux et des recherches coordonnées au niveau international sont nécessaires.

L'administration américaine en est persuadée et le proclame à chaque occasion avec vigueur (48). Le passage suivant, extrait de la législation présentée par le gouvernement Nixon, en est une preuve :

"The Secretary of State, in consultation with the Administrator, shall seek effective international action and cooperation to insure protection of the marine environment, and may, for this purpose, formulate, present, or support specific proposals in the U.N. and other competent international organizations for the development of appropriate interrules and regulations in support of this Act" (49).

C'est dans cet esprit que les U.S.A. ont participé aux Conférences internationales sur les problèmes du milieu marin (50).

Les éléments de la politique des Etats-Unis sur les océans en ce qui concerne la protection de l'environnement marin sont contenus dans pratiquement tous les projets et rapports publiés à ce jour.

Il nous semble donc intéressant de les étudier de plus près en examinant la position des Etats-Unis au sein de la IIIème Conférence sur le droit de la mer.

Dans le cadre du Seabed Committee, les U.S.A. ont présenté deux documents importants reflétant leur politique : Tout d'abord, un document de travail sur la compétence pour

---

(48) Cf. la politique annoncée par le Council on Environmental Quality dans sa publication "Ocean Dumping, A National Policy", October 1970.

(49) Cf. HR 9727 (92 Cong. 1st Session).

(50) Cf. Conférence de Stockholm sur l'Environnement 1972, Conférence de Londres (IMCO) 1973.

compétence soit exclusive ou seulement supplémentaire, on ne pourrait être assuré que la nécessité d'adopter ces intérêts serait prise en juste considération.

On ne serait pas non plus assuré que de telles mesures serviraient effectivement chaque intérêt. Ceci ne signifie pas que des mesures spéciales ne pourraient pas être établies pour traiter des problèmes des régions spécifiques, mais de telles mesures devraient être établies à l'échelon national. La nature globale du problème de la pollution marine exige que lui soient apportées, comme à tous les problèmes internationaux, des solutions internationales (53).

Les articles du projet américain sur la pollution sont l'image même de la politique des U.S.A. en la matière. Ces articles seront brièvement résumés ci-dessous.

Quant à la compétence d'établir des normes pour protéger l'environnement marin, l'Article III autorise l'Organisation des fonds des mers créée par la Troisième Conférence à établir des normes internationales relatives aux activités du fond des mers (à l'intérieur et au-delà de toute zone économique), et autorise l'IMCO à prendre des mesures internationales pour les navires.

De tels procédés,peuvent, selon cet Article, inclure des normes spéciales pour certaines régions ou problèmes spécifiques en tenant compte des circonstances écologiques particulières (54). Les Etats-Unis devançant apparemment la critique du projet quant au rôle de l'IMCO, dénoncé par beaucoup de pays en voie de développement comme étant un peu plus qu'un instrument des puissances maritimes, ont expliqué l'action que celles-ci ont entreprise au sein de l'IMCO pour assurer une large représentation et l'efficacité de l'opération.

Pour s'assurer que les nouveaux problèmes soient traités rapidement et de manière adéquate et que tous les pays intéressés aient une occasion d'agir en participant à l'établissement de telles mesures, les U.S.A. avaient proposé au Conseil de l'IMCO la création d'un Comité de protection de l'environnement marin s'occupant de la pollution causée par les navires. Ce comité dont l'adhésion serait ouverte à tous les états intéressés aurait le pouvoir d'adopter des règlements et de les adresser directement aux Gouvernements sans être approuvés par l'Assemblée ou le Conseil de l'IMCO. Les règlements entreraient alors en vigueur automatiquement à moins qu'un nombre déterminé ou une catégorie d'Etats ne manifestent leur opposition (55).

L'article IV exige des Etats "d'adopter des lois et règlements rendant effectives les mesures internationales" et prévoit en outre qu'ils "aient la possibilité d'adopter et de rendre effectives des mesures plus importantes" dans trois situations :

a) dans l'exercice de leurs droits dans leur zone économique ;

---

(53) *Cf. working paper op.cit. 7.*

(54) *Projet d'articles américain sur la Protection de l'Environnement Marin et la Prévention de la Pollution Marine, U.N. Doc. A/AC. 138/SC.III/L.40 Act. III (1), (2), (3) (1973).*

(55) *Rapport présenté au Sous-Comité III du Comité des fonds marins par M. John NORTON MOORE, le 18 juillet 1973, Cf. U.N. Doc. A/AC 138/SC.III/SR.41 - 3 (1973).*

établir les différentes formes (standards) du contrôle de la pollution due aux navires, et, ensuite, un ensemble d'articles concernant un projet de traité sur la protection de l'environnement marin et la prévention de la pollution des mers (51).

Dans le document de travail les U.S.A. proposaient des observations sur les origines de la pollution marine, suggérant qu'en ce qui concerne les origines terrestres le Comité des fonds marins ne possède pas les connaissances techniques nécessaires pour traiter de manière adéquate des aspects techniques de ces problèmes complexes. Les autres sources de pollution (extraits des minéraux de fonds des mers, navires...) faisaient également l'objet de commentaires.

Et le document concluait en précisant que seules les formes exclusivement internationales fourniront un moyen de contrôler la pollution due aux navires. Et c'est ainsi que l'intérêt de la communauté sera protégé.

Pour appuyer la proposition que les Etats côtiers ne doivent pas être les arbitres exclusifs des formes internationales de pollution, le document de travail énumérait cinq raisons militant en faveur de l'établissement de standards internationaux :

1) La nécessité d'assurer un équilibre approprié de la protection de l'environnement tout en évitant des augmentations inutiles des prix de transport ;

2) La nécessité d'observer des mesures (standards) identiques par tous les Etats ;

3) La réalisation d'une protection "effective" de l'ensemble de l'environnement marin (en mentionnant l'unité du monde océanique et le transfert convenable des matières polluantes par les courants) ;

4) La sensibilité d'une approche internationale en vue d'un changement dans les techniques de contrôle de la pollution et pour une compréhension nouvelle des mesures de l'environnement marin ; et

5) Les perspectives visant l'élimination des inquiétudes quant à la concurrence économique provenant de l'imposition par un Etat de contrôle de l'environnement que d'autres Etats n'imposaient pas (52).

Le document de travail concluait dans un résumé sur la pollution causée par les navires :

Des mesures pour le contrôle de la pollution causée par les navires doivent protéger avec efficacité l'environnement fondamental et les intérêts de navigation de toutes les nations. Si la compétence d'établir de telles mesures était donnée aux états côtiers, que cette

---

(51) U.S. Draft Articles on the Protection of Marine Environment and the Prevention of Marine Pollution, U.N. Doc. A/AG.138/SG III/L 40 (1973).

(52) Cf. Pollution working paper 3-6

b) pour les navires entrant dans leurs ports et pour les facilités offshore et
c) pour leurs nationaux et pour les navires enregistrés dans leurs territoires ou battant leur pavillon (56).

Le reste des articles traite du problème plus difficile du renforcement de telles mesures. Les Etats côtiers ont autorité pour renforcer les mesures dans leurs zones économiques en ce qui concerne les activités sur lesquelles ils ont droit de juridiction, bien que l'Agence internationale du fond des mers ait un droit d'inspection pour s'assurer de l'obéissance (Art. VI).

En ce qui concerne les navires, on donne à un Etat une autorité renforcée quant aux navires enregistrés dans son territoire et battant son pavillon, les navires utilisant ses ports ou des facilités offshore, sans tenir compte du lieu de la violation, et les navires qui se trouvent dans ses eaux territoriales pour violations à cet égard (Art. VII).

La Section D du projet d'articles comprend des prises de position nécessaires relatives aux mesures coopératives d'application contre les navires, comprenant le droit de contrôler les navires et d'empêcher l'entrée aux ports des navires ne se pliant pas à ces mesures (Art. VIII and IX). Un système coopératif entre les Etats portuaires, les Etats du pavillon et les Etats côtiers en ce qui concerne des violations citées des mesures internationales est aussi exposé (Art. X-XIII). Le représentant des Etats-Unis a donné dans sa présentation du projet d'articles un résumé des rôles respectifs des Etats du pavillon, des Etats portuaires et des Etats côtiers, dans lequel il observe que :

L'Etat du pavillon continuerait à avoir des responsabilités renforcées sur ses navires, bien qu'une telle autorité ne doive pas être exclusive, et assumerait une obligation spécifique pour renforcer les mesures internationales dans les cas de navires battant son pavillon, assujettis au droit d'autres Etats qui pourraient avoir recours à des procédures obligatoires pour le règlement d'un conflit pour s'assurer que l'obligation était complètement acquittée. L'Etat portuaire serait à même de renforcer les mesures de contrôle de la pollution dans le cas de navires, utilisant ses ports sans se rendre compte de la place où les violations eurent lieu.

L'Etat côtier aurait des droits et des moyens propres à protéger tous les intérêts en matière d'environnement. Ces dispositions nécessaires ont été prévues pour traiter des quatre principaux problèmes de pollution marine concernant un Etat côtier : de sérieux accidents maritimes au large de ses côtes, des violations des mesures internationales présentant un danger imminent aux conséquences les plus graves, l'omission persistante et déraisonnable de la part d'un Etat de renforcer les mesures internationales relatives aux navires battant son pavillon et de violations générales de ces mesures (57).

La Section E traite des mesures de renforcement et d'intervention extraordinaires contre les navires et prévoit spécifiquement que :

---

(56) Projet d'Articles sur la Pollution. Cf. U.N. Doc. A/AC.138/SC.III/L.40 Art. IV (1973).

(57) Rapport de M. J. NORTON MOORE *op. cit.5.*

Au-delà des eaux territoriales, un Etat côtier peut prendre des mesures raisonnables de renforcement d'urgence dans la mesure nécessaire pour prévenir, réduire ou éliminer un danger imminent de la plus grande gravité pour ses côtes ou certains intérêts ayant rapport à la pollution et provenant d'un évènement particulier que l'on peut raisonnablement penser être en rapport avec une violation des mesures internationales appropriées (58).

Les bâtiments navals sortent du champ d'application du projet d'articles en vertu de dispositions prévoyant que chaque Etat assure "que tous ces bâtiments possédés ou maniés par lui agissent d'une manière consistante avec l'objet et le but de ce Chapître" (59). Enfin, on doit remarquer que l'approche des U.S.A. relative à l'Etat du pavillon et à l'Etat portuaire a pour but, d'abord d'éviter la création de zones de pollution contrôlées s'étendant aux zones économiques qui seront inévitablement créées lors de la Troisième Conférence. Au cours d'un exposé présenté en juillet-août 1973 à la réunion du Comité des fonds marins, le représentant des U.S.A. fit remarquer que les Etats côtiers, partout dans le monde, étant en majorité des "zones fermées" (zone locked), les bâtiments sortant de leurs ports et se dirigeant vers des régions situées au-delà de toute zone économique franchiraient nécessairement la zone économique (et, si l'approche de la zone était prise en considération ou prendrait aussi, la zone contrôlée de la pollution) d'une autre nation au moins (60).

Si les zones de contrôle de la pollution étaient utilisées pour interdire le transport maritime, l'effet en serait évidemment ressenti non seulement par les U.S.A. et les autres puissances maritimes mais aussi par la majorité des Etats côtiers du monde.

En résumé, la politique des U.S.A. quant à la protection de l'environnement marin dans le contexte du droit négocié de la mer apparaît comme se composant des éléments suivants :

1) La pollution d'origine terrestre sort du champ de négociations du droit de la mer et doit faire l'objet d'autres discussions ;

2) La pollution due aux activités d'extraction minérale du fond des mers devrait être contrôlée par des mesures internationales établies par l'Autorité des fonds marins à créer et renforcées par l'Etat dans la zone économique duquel l'activité a lieu ; et

3) La pollution causée par les navires devrait être contrôlée par des mesures internationales établies par l'IMCO, rendues effectives par les Etats côtiers dans les régions assujetties à leur juridiction, et renforcées par un effort coopératif réunissant l'Etat du pavillon, l'Etat portuaire et l'Etat côtier.

Lors de deux réunions de la Conférence sur le droit de la mer à Caracas (1974) et à Genève (1975) les U.S.A. ont repris les thèmes développés ci-dessus et leur position se résume brièvement comme il suit :

---

(58) Projet d'Articles sur la Pollution Doc. A/AC.138/SC.III/L.40 Art. XV (1973).

(59) Projet d'Articles op. cit. Art. XXIII.

(60) Exposé de M. MOORE op. cit. point 7.

Les U.S.A. ont proposé que la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins soit traitée différemment de la pollution causée par les navires. La première doit tomber sous la juridiction de l'Etat côtier ; la seconde doit être soumise à la réglementation et aux mesures internationales.

Les U.S.A. craignent que la juridiction de l'Etat côtier sur la pollution causée par les navires puisse mener à des mesures différentes pour les Etats côtiers, qui en retour, diminueraient la liberté de la navigation. Cependant, les U.S.A. maintiennent que même à l'intérieur de la zone économique, il doit y avoir un minimum de mesures internationales concernant la production d'hydrocarbures liquides. Un état côtier peut avoir le droit d'imposer des mesures plus strictes.

Les U.S.A. favorisent les règlements internationaux pour le contrôle de la pollution causée par les navires et envisagent un système coopératif de règles entre l'Etat du pavillon, l'Etat portuaire et l'Etat côtier ·

Les U.S.A. ont indiqué que des contrôles extensifs de la pollution marine à l'intérieur des 200 milles de la zone économique de la part de l'Etat côtier gêneraient les Etats côtiers en voie de développement aussi bien que les U.S.A. et d'autres puissances maritimes. La plupart des pays en voie de développement sont des "zones fermées".

Si les zones de contrôle de la pollution étaient utilisées pour interdire le transport maritime, la majorité des Etats côtiers du monde serait touchée.

CONCLUSION

A la fin de cette étude, deux observations peuvent être faites : la première concerne la qualité de la loi mettant sur pied des mesures et des règles d'application ; la seconde concerne le processus même de l'application.

La qualité de la législation américaine relative au contrôle de la pollution due aux hydrocarbures doit être considérée en relation avec les principes internationaux. Les buts exprimés dans la législation américaine sont similaires à ceux disposés en droit international. Mais cela n'est qu'un point de départ pour l'articulation de sanctions et l'application de la loi.

La législation américaine va,en effet, au-delà du droit international et contient trois éléments propres à parvenir à son application :

1) Elle développe les définitions et les standards disposés en droit international. Par exemple, les Américains chargés de l'application de la loi sont autorisés à poursuivre une variété et un tonnage des navires plus grands que ceux prévus en droit international.

2) Elle laisse la tâche vitale de définir une violation aux agences elles-mêmes chargées de l'application et

3) Elle prévoit un rapide nettoyage dont tous les frais incombent au pollueur, des sévères amendes pour manque de rapporter et diffuser.

Toutefois, la législation américaine comporte une lacune. Bien que la Garde côtière soit autorisée à enlever ou à couler à fond un navire avarié jusqu'à 50 miles de la côte, elle ne peut par contre se rendre compte des violations au-delà de la limite de 12 milles.Ainsi, des armateurs dont les navires battent pavillon de complaisance continuent à échapper aux poursuites pour pollution dans les eaux internationales.

Dans les eaux des Etats-Unis, les agents américains peuvent agir vite.

L'esprit de la loi est cependant tourné vers la prévention, non vers la répression. Cette législation met l'accent sur l'application. Cela peut être vu dans l'exposé d'un Administrateur de l'EPA qui dit :

"Nous sommes convaincus par expérience que beaucoup de choses ont été accomplies et s'accompliront par une coopération volontaire. C'est cela l'élément central d'un programme vigoureux d'application" (61)

Il faut également noter que les textes de la législation américaine sont plutôt

---

(61) Exposé de M. JOHN R. QUARLES, JR. EPA, US Congress, House of Representatives, Committee on Public Works, Water Pollution Control Legislation.1971 : Oversight of Existing Program, 92nd Cong. 1st Sess. June 2,1971, p. 177.

orientés vers la protection du milieu marin que vers la protection des armateurs et des propriétaires de cargaison.

Il nous est bien entendu difficile de dire si ces textes s'appliquent de la même façon (62).

On peut affirmer en revanche, que la tâche d'effacer la pollution des océans est loin d'être achevée.

La législation américaine vise les violations commises dans les eaux territoriales et la zone contigüe, et les Américains ont pris toutes les mesures nécessaires pour combattre la pollution dans ces régions. Pourtant le problème existe (63) et sera plus important avec l'exploitation offshore accrue chaque année à cause des besoins énergétiques. A cela il faut également ajouter l'impuissance de la loi interne à résoudre les problèmes que soulèvent les navires battant pavillon de complaisance.

C'est pourquoi, la Communauté Internationale doit plus que jamais s'efforcer de trouver une solution à ce problème lors de la prochaine session de la Conférence sur le droit de la mer, afin que l'on puisse arrêter la catastrophe vers laquelle la pollution conduit les océans et avec eux l'humanité tout entière.

---

(62) Certains auteurs américains font observer que les efforts faits par une agence pour mettre à exécution ses fonctions peuvent être mis à cause de sa faiblesse de faire face aux puissants groupes d'intérêts. Cf. VENTESCO, The Politics of Pollution Control, 5 Suffolk, U.L. Rev. 1046 (1971).

(63) Il convient de signaler que le nombre des incidents dus à la pollution par les hydrocarbures a augmenté malgré l'existence de la FWPCA. Ainsi, tandis qu'en 1970 on avait répertorié 3711 cas de pollution, en 1971 ils ont atteint le nombre de 8736. Par ailleurs, la NOAA déclare que la pollution mondiale causée par les hydrocarbures augmente d'une façon significative depuis 1967. Cf. New-York Times, 13 février 1973.

ANNEXES

ANNEXE I

LAW, CONVENTION OR AGREEMENT.	IMPACT.
Territorial Sea Convention (1958)	A state *has the power* to prevent pollution in territorial sea, and to prevent pollution in contiguous zone that affects territorial sea. (No obligation).
Fisheries Convention (1958)	A state *has the power* to adopt conservation measures on high seas adjacent to territorial waters to protect fishing resources of territorial sea. (No obligation).
High Seas Convention (1958)	States *obligated* to draw regulations to prevent oil pollution by its ships, pipelines and by facilities operated under its flag which are engaged in exploitation of the seabed or subsoil. *Cooperation* required by states with international organizations on all activities involving "*radioactive materials*" and "*harmful agents*" to prevent pollution of high seas and air space above.
Continental Shelf Convention (1958)	States prohibited from interfering with living resource conservation measures and must protect such resources against harmful agents, *on the shelf*.
London Convention (1954,1968,1969)	Codifies permissible oil discharges, provides for disposal of oil residue in port, and for record-keeping. (No provisions for prevention or minimization of oil casualties or for regulation of ship design).
Established International Law, and Brussels Convention (1969)	A state can take *emergency* measures against pollution originating from ships or facilities not under its flag when its vital rights or interests are affected.
Bonn Agreement on North Sea (1969)	*Cooperation* on oil casualty or oil slicks.
"CRISTAL" (1970)	Private joint insurance fund against oil tanker spills.
Canadian-U.S. Commission (1970)	To prevent further pollution of the Great Lakes and St. Lawrence River.
Canadian Pollution Act (1970)	Creates Canadian pollution prevention zone 100 miles seaward of Canada.
Nuclear Test Ban Treaties (1963,1971)	Ban on nuclear explosions in air, sea and seabed.
Oslo Convention (1972)	Prohibits in the NW Atlantic the dumping of durable plastics and dangerous substances such as mercury and cadmium. Arsenic, lead, pesticides, scrap metal and tar can be discharged only with special permits.

ANNEXE II

UNITED STATES : THE FEDERAL WATER POLLUTION CONTROL ACT.
(October 18,1972)

PUBLIC LAW 92-500
92nd Congress, S.2770
October 18, 1972

AN ACT 86 Stat. 816
To amend the Federal Water Pollution Control Act.

TITLE I - *RESEARCH AND RELATED PROGRAMS.*

TITLE II - *GRANTS FOR CONSTRUCTION OF TREATMENT WORKS.*

TITLE III - *STANDARDS AND ENFORCEMENT*

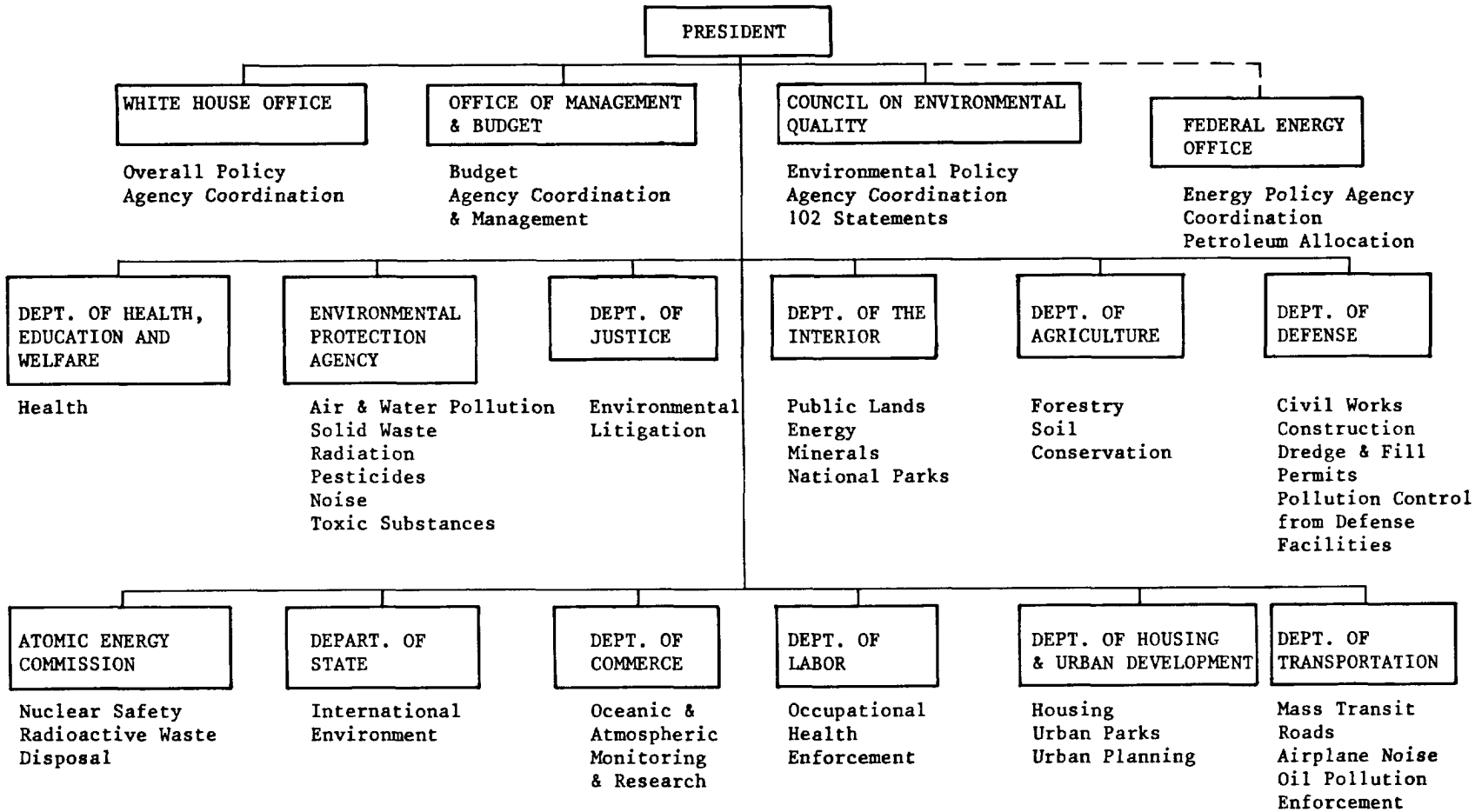
"Effluent limitations

"Sec. 301. (a) Except as in compliance with this section and sections 301,306,307, 318,402 and 404 of this Act, the discharge of any pollutant by any person shall be unlawful.

" (b) In order to carry out the objective of this Act there shall be achieved.

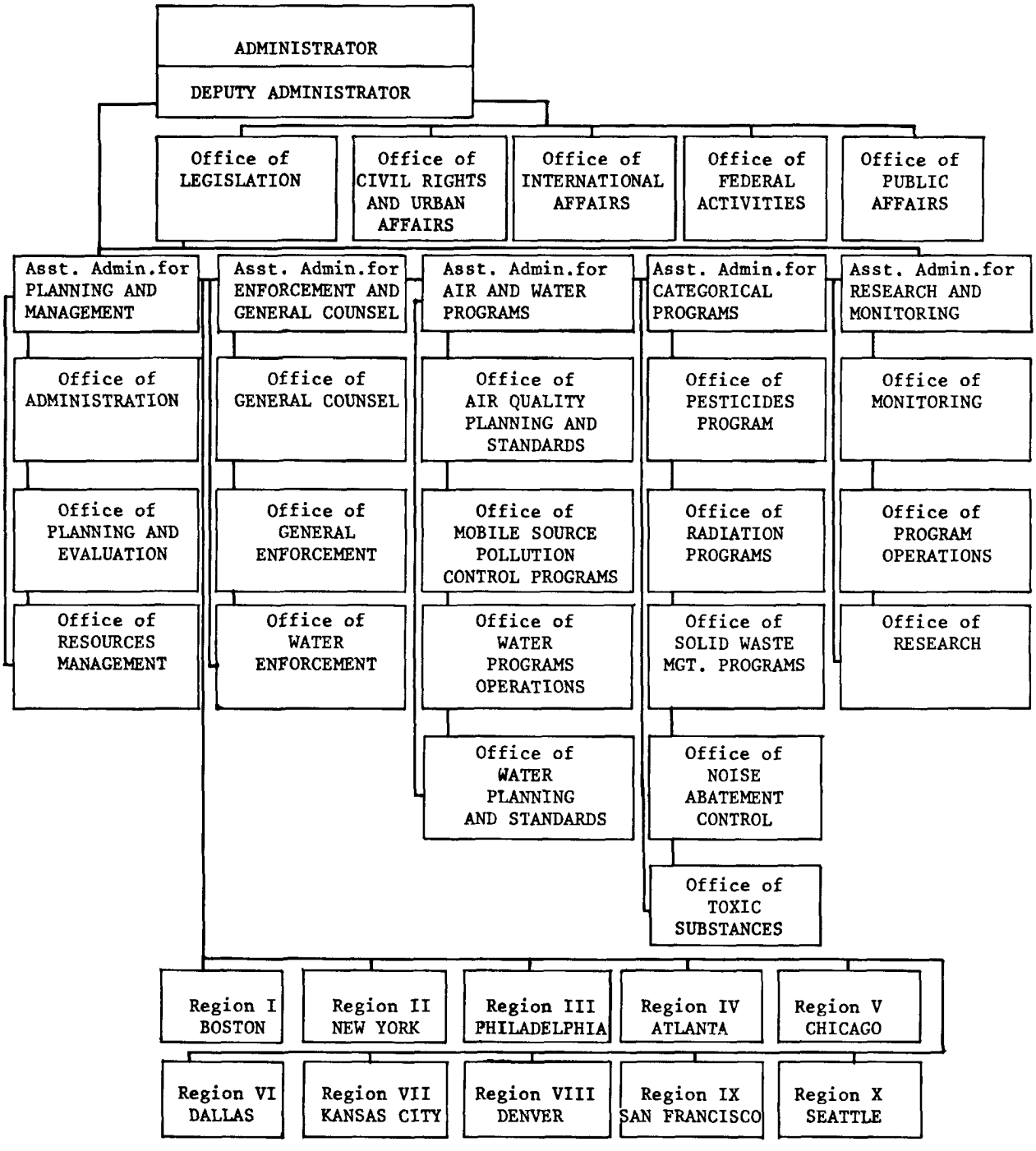
TITLE IV - *PERMITS AND LICENSES.*

ANNEXE III - MAJOR EXECUTIVE BRANCH AGENCIES WITH ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITIES.



ANNEXE IV

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY.



Office of Public Affairs
January 1973.

LES ETATS-UNIS ET LE DROIT INTERNATIONAL DES PECHES MARITIMES

MICHEL SAVINI

Assistant à l'Université de Nice

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I- LA CONCURRENCE DES INTERETS DANS LA POLITIQUE AMERICAINE DU DROIT DE LA MER
A. LA CRAINTE DE LA CONTAGION DES REGIMES JURIDIQUES
B. UNE IMPORTANCE ECONOMIQUE MINIME
II- LA CONCURRENCE DES INTERETS DANS LA POLITIQUE AMERICAINE DU DROIT DES PECHES
A. LE BESOIN DE LA LIBERTE DES MERS
B. LES REVENDICATIONS PROTECTIONNISTES

PREMIERE PARTIE : L'IMPERIALISME HALIEUTIQUE DES ETATS-UNIS

SECTION 1 : L'IMPERIALISME ECONOMIQUE
PARAGRAPHE 1 : LES PRINCIPES GENERAUX
PARAGRAPHE 2 : LA MISE EN OEUVRE
SECTION 2 : L'IMPERIALISME ECOLOGIQUE DES ETATS-UNIS
PARAGRAPHE 1 : L'ECOLOGIE TEMPEREE
PARAGRAPHE 2 : L'ECOLOGIE DECHAINEE

DEUXIEME PARTIE : LE PROTECTIONNISME HALIEUTIQUE DES ETATS-UNIS

SECTION 1 : LE PROTECTIONNISME NEGOCIE
PARAGRAPHE 1 : LA NEGOCIATION DESIREE AVEC LES VOISINS IMMEDIATS
PARAGRAPHE 2 : LA NEGOCIATION IMPOSEE AVEC LES ETATS LOINTAINS
SECTION 2 : LE PROTECTIONNISME IMPOSE
PARAGRAPHE 1 : LA LOI SUR LA CONSERVATION ET L'AMENAGEMENT DES PECHERIES DE 1976
A. LES OBJECTIFS VISES PAR LA LOI DU 13 AVRIL 1976
B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 13 AVRIL 1976
PARAGRAPHE 2 : LES NOUVEAUX ACCORDS DE PECHE
A. LES DISPOSITIONS-TYPES COMMUNES AUX NOUVEAUX ACCORDS DE PECHE
B. LES DISPOSITIONS PROPRES A CERTAINS ACCORDS DE PECHE

INTRODUCTION

"La plus importante de toutes les négociations actuellement en cours" (1). C'est en ces termes que le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, qui ne passait pas pour novice en la matière, parlait, en 1976, de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Certes le propos n'a rien d'original et, depuis 1973, on l'a entendu dans la bouche de nombreux diplomates. Il prend cependant un relief particulier lorsqu'il est tenu par l'artisan de la politique étrangère d'une des grandes puissances de ce monde.

Parmi les facteurs qui concourent à déterminer la position américaine dans cette grande affaire, il faut bien reconnaître que la pêche ne figure certainement pas au premier rang. Cela ne signifie pas que les Etats-Unis se soient désintéressés de ces questions. C'est au contraire une des délégations qui s'est montrée la plus active en la matière. A chacune des sessions du Comité élargi des fonds marins (2) et de la Conférence (3) la délégation américaine a toujours amplement participé aux discussions relatives aux pêches. Elle a, en outre, déposé plusieurs projets d'articles ou documents de travail concernant l'exploitation et la conserva-

---

(1) "Secretary Kissinger discusses US position on Law of the Sea Conference", US Department of State Bulletin, Vol. LXXV, N° 1944, 27 september 1976, p. 395.

(2) Première session : voir l'intervention de M. Stevenson devant le Comité plénier le 18 mars 1971 (A/AC.138/SR.51) ; Deuxième session : voir les interventions de M. Stevenson devant le sous-comité II le 3 août 1971 (A/AC.138/SC.II/SR.8) et devant le Comité plénier le 18 août 1971 (A/AC.138/SR.65) ainsi que celle de M. Mac Kernan devant le sous-comité II le 17 août 1971 (A/AC.138/SC.II/SR.15) ; Troisième session : voir l'intervention de M. Mac Kernan devant le sous-comité II le 29 mars 1972 (A/AC.138/SC.II/SR.31) ; Quatrième session : voir l'intervention de M. Mac Kernan devant le sous-comité II le 4 août 1972 (A/AC.138/SC.II/SR.40) ; Cinquième session : voir l'intervention de M. Pollock devant le sous-comité II le 3 avril 1973 (A/AC.138/SC.II/SR.60). L'intérêt porté par les Etats-Unis à la question de la conservation des ressources biologiques s'est manifesté notamment par le dépôt, entre la première et la seconde session de la Conférence, d'un document (A/Conf.62/C.II/L.I) présentant sous forme de tableau comparatif toutes les propositions ayant directement trait aux ressources biologiques soumises par les Etats membres du Comité élargi des fonds marins entre 1971 et 1973.

(3) Lors de la deuxième session (Caracas 1974), voir surtout les interventions de M. Stevenson à la Deuxième Commission le 1er et le 16 août 1974 (Comptes Rendus Officiels, Vol. II, pp. 190-191 et 291 de la version anglaise) et celle de M. Oxman le 27 août 1974 (ibid p. 297). Lors des sessions suivantes de la Conférence, les négociations se sont surtout déroulées au sein de groupes officieux. On se reportera avec fruit à R. STEVENSON ET B. OXMAN : "The third UN Conference on the Law of the Sea, the 1975 Geneva Session" AJIL, Vol. 69, 1975, pp. 763 et s. ; J.P. BEURIER ET P. CADENAT : "Les résultats de la Conférence de Genève" RGDIP 1975 pp. 750-762 ; B. OXMAN : "The third UN Conference on the Law of the Sea, the 1976 New-York sessions" AJIL, Vol. 71, 1977, pp. 247 et s. ; J.P. BEURIER ET P. CADENAT : "Les sessions de New-York de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer", Le Droit Maritime Français, n° 339, Mars 1977, pp. 131-143.

tion des ressources vivantes de la mer (4). En l'espace de quatre ou cinq années on ne peut qu'être frappé par la rapidité et l'ampleur de l'évolution de la position américaine. Nous allons essayer de montrer que cette évolution est le résultat de la concurrence opposant, d'une part, les intérêts halieutiques à des intérêts concurrents considérés comme plus importants et, d'autre part, les intérêts halieutiques entre eux.

CHAPITRE I

LA CONCURRENCE DES INTERETS DANS LA POLITIQUE AMERICAINE DU DROIT DE LA MER

Compte tenu des réactions en chaîne provoquées par les Proclamations Truman de 1945, quels que fussent les intérêts du secteur halieutique, ils ont pendant longtemps été considérés à Washington comme secondaires à côté des conséquences qui auraient pu provoquer, par contagion, une nouvelle extension, même sectorielle, de la zone de juridiction américaine. En outre, et ceci est peut-être une conséquence de la première attitude, la pêche n'est pas un secteur dynamique de l'activité économique des Etats-Unis et le déclin relatif de son importance économique ne plaidait pas en faveur d'initiatives hasardeuses.

A - LA CRAINTE DE LA CONTAGION DES REGIMES JURIDIQUES

Les Etats-Unis figurent indéniablement parmi les Etats qui portent la responsabilité de la tendance croissante à l'appropriation de vastes espaces maritimes.

Dès le 19ème siècle, ils avaient revendiqué des droits sur les phoques à fourrure du Pacifique Nord jusqu'à une distance de 100 milles au large des côtes (5). En 1935, ils avaient prétendu faire appliquer leur législation douanière jusqu'à 42 milles (6). Peu après,

---

(4) *Voir les articles 22 et 27 du Projet sur la zone internationale des fonds marins présenté le 3 août 1970 (A/AC.138/25) ; le Projet d'articles sur la largeur de la mer territoriale, sur les détroits et sur les pêcheries présenté le 30 juillet 1971 (A/AC.138/SC.II/L.4) ; le Projet d'articles révisé sur les pêcheries présenté le 4 août 1972 (A/AC.138/SC.II/L.9) ; le Document de travail sur les espèces anadrômes et les grands migrateurs présenté le 2 avril 1973 (A/AC.138/SC.II/L.20) ; le Projet d'articles d'un chapitre concernant la zone économique et le plateau continental présenté le 8 août 1974 (A/Conf.62/C.2/L.47) ; le Projet d'articles à inclure dans un chapitre sur la haute mer - ressources biologiques (A/Conf. 62/C.2/L.80).*

(5) *Loi du 1er juillet 1870 (reproduite in "Fur Seal Arbitration" Washington, Government Printing Office, 1895, Vol. II, Appendix p. 92) telle qu'interprétée par les tribunaux fédéraux sur la base d'un Ukase russe du 4 septembre 1821 et du Traité russo-américain de cession de l'Alaska du 30 mars 1867 (ibid., pp. 113-115 et 16-24). Ces prétentions unilatérales ayant été contestées, ils acceptèrent toutefois de négocier avec les Etats affectés par cette décision et leur consentirent des dédommagements. De fait, la Convention quadripartite du 7 juillet 1911 (AJIL, Vol. V, 1911, Supplément pp. 267 et s.) intervenue après l'échec de fait de l'arbitrage de 1893 allouait au Japon et au Canada un pourcentage des captures des chasseurs américains en contre partie de l'abstention en haute mer des chasseurs de ces deux Etats.*

(6) *Anti-Smuggling Act of August 3 1935, Section 1701 reproduite in : United Nations Legislative Series : "Laws and Regulations on the Regime of the Territorial Sea" (ST/LEG/SER.B/6), New-York 1957, pp. 311-313.*

c'est à l'initiative du Président Roosevelt lui-même (7) que la Déclaration de Panama, du 3 octobre 1939 (8), prétendit établir une zone de sécurité de 300 milles autour du continent américain (9).

Les deux décisions les plus marquantes sont cependant sans aucun doute les Proclamations publiées par le Président Truman, le 28 septembre 1945 (10). La première concerne les ressources naturelles du sous-sol et du sol du plateau continental et aboutit à soumettre ces ressources à la juridiction et au contrôle exclusifs des Etats-Unis (11). La seconde concerne les pêcheries côtières dans certaines zones de la haute mer. Elle met l'accent sur l'inaptitude des arrangements existants à régler le problème de la protection des ressources vivantes adjacentes aux côtes des Etats-Unis et sur l'importance particulière de ces ressources pour les communautés côtières. Il est également fait mention de la menace sérieuse d'épuisement des ressources, constituée par le développement progressif des nouvelles méthodes et techniques de pêche. En conséquence, le gouvernement des Etats-Unis considère comme raisonnable d'établir "des zones de conservation dans certaines parties de la haute mer adjacentes aux côtes des Etats-Unis où les activités de pêche ont été ou seront à l'avenir développées à un niveau important".

Il est toutefois capital de noter qu'à la différence des ressources du plateau continental il ne s'agit pas là d'une revendication exclusive, puisque les droits des Etats tiers, tant passés que futurs, sur les ressources sont explicitement réservés. Les deux proclamations prennent bien soin de réaffirmer le caractère de haute mer des eaux des zones en cause et de confirmer le principe de la liberté totale de navigation.

En dépit de ces précautions, les deux proclamations contenaient dans leur principe le germe d'une évolution qui n'a pas tardé à se manifester. Elles ne se fondaient sur aucun principe de droit international. L'inaptitude des arrangements existants et l'importance des ressources pour les Communautés riveraines sont des arguments qui ont, depuis lors, été utilisés pour justifier les prétentions les plus diverses.

Certes, les prétentions des Etats-Unis étaient alors limitées. Mais l'unicité du milieu marin et l'interdépendance des problèmes qui s'y posent font qu'il est difficile d'y formuler des revendications sectorielles sans être presque fatalement entraîné à en formuler

---

(7) The Memoirs of Cordell Hull, New-York 1948, Vol. I, pp. 689-690.

(8) Texte in A.J.I.L. Vol. 34, n° 1, January 1940, Official Documents, pp. 1 et s.

(9) Cf. Inter-American Juridical Committee : "Opinion on the Breadth of the territorial sea" Pan American Union, Washington D.C., March 1966, pp. 24-28.

(10) A.J.I.L. 1946, Official Documents, pp. 45 et s. Traduction française in C.A. COLLIARD ET P. MANIN : "Droit International et Histoire Diplomatique, Documents choisis", Tome 1er Vol. II, Paris 1971, pp. 804 et 805. (Proclamations présidentielles n° 2667 et 2668.

(11) Sur ce point, voir dans le présent volume l'étude de M. A. GAZANO.

d'autres (12). Le professeur L. HENKINS a fort bien dépeint cette évolution, en rappelant comment des revendications sectorielles sur la zone de 3 à 12 milles étaient à l'origine du mouvement vers l'extension à 12 milles des eaux territoriales proprement dites, et en prédisant la clôture totale de plus vastes étendues, en cas de revendications sectorielles précises sur le plateau continental (13).

De fait, la doctrine n'a pas manqué de souligner la filiation existant entre les proclamations Truman et le mouvement d'extension des prétentions riveraines qui s'est manifesté peu après en Amérique Latine (14).

La leçon n'a pas été oubliée à Washington, où l'on a préféré protéger les intérêts stratégiques ainsi menacés, et où l'on a systématiquement ignoré les pressions exercées par les élus de certains Etats côtiers en faveur d'une extension de la zone de juridiction américaine

---

(12) Les Etats-Unis ont fait l'expérience de ce phénomène à propos des pêcheries sur le plateau continental du Pacifique Nord et de la mer de Behring . En effet la proclamation présidentielle 2667 ne visait à l'origine que les seules ressources minérales du plateau. Ultérieurement la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental a précisé que les ressources naturelles du plateau appartenant exclusivement à l'Etat riverain incluaient les espèces sédentaires (article 2 -4-). Dès lors les Etats-Unis ont revendiqué des droits exclusifs sur les crabes royaux, fort nombreux dans cette zone. L'exercice effectif de ces droits supposait d'une part que les Etats tiers acceptent de s'abstenir d'exploiter directement ces ressources et d'autre part que les autres activités halieutiques ne fassent pas obstacle à leur exploitation par les pêcheurs des Etats-Unis. Ces derniers capturent des crabes royaux essentiellement à l'aide d'engins fixes installés sur le fond même de la mer: nasses et autres pièges fixes . Lorsque les navires de pêche japonais ou soviétiques exploitaient, à l'aide de chaluts raclant les fonds, les espèces demersales qui vivent dans l'eau à quelques mètres seulement du sol, ils causaient des dégâts considérables aux engins posés par les pêcheurs américains en vue de capturer les espèces sédentaires du plateau. En bref, une gestion rationnelle de ces espèces impliquait une réglementation des activités de pêche dans les eaux surjacentes.

(13) Cf. Hearings before the Special Sub Committee on outer continental shelf of the Committee on interior and insular affairs, US Congress, 91st Congress, 1st and 2nd sessions on issues related to establishement of seward boundary of US outer continental shelf ; December 17 1969, January 22 and March 4 1970 ; US Government Printing Office, Washington DC 1970, pp. 202-208. Ce sont les travaux de ce sous-comité qui ont abouti au rapport dit Metcalf analysé par le Professeur W. Friedman dans son article "Selden redivivus - towards a partition of the seas ?", AJIL vol. 65, 1971, pp. 757-770. Dans la même optique, le problème d'une définition précise des limites extérieures de la juridiction des EUA sur le plateau a donné lieu à d'âpres controverses. Cf. L. HENKINS : "International Law and the Interests : the Law of the Seabed" AJIL, vol. 63, 1969, pp. 504 et s. ; FINLAY : "The outer limit of the continental shelf : a rejoinder to Pr. Louis Henkins" AJIL, vol. 64, 1970, pp. 42-61 ; L. HENKINS : "A reply to Mr. Finlay" ibid. pp. 62 et s.

(14) C. Vallée voit dans la Proclamation Truman un "tronc commun" à toutes ces revendications (Cf. THIERRY, SUR, COMBACAU, VALLEE) : "Droit International Public", Montchrestien, Paris 1975, p. 312). Pour W. Friedman la doctrine Truman "a fait tache d'huile" (De l'efficacité des institutions internationales, A. Colin, Paris 1970, p. 118). Voir également C.B. SELAK: "Recent developments in high seas fisheries jurisdiction under the presidential proclamation of 1945" AJIL Vol. 44, 1950, pp. 670-681 ; E.W. ALLEN : "The fishery proclamation of 1945" AJIL, Vol. 45, 1951, pp. 177 et s. Le comportement des Etats-Unis est utilisé pour justifier les prétentions péruviennes par A.ARIAS SCHEIRBER in : "Fundamentos de la Soberania maritima del Peru", Revista de Derecho Y Ciencias Politicas, Ano XXXIV, n° I-II, Lima 1970 pp. 35-65 en particulier pp. 36-38. Voir également les interventions de MM. Deustua et Legnani devant le Comité des fonds marins (Documents A/AC.138/SR.65 p. 56 et A/AC. 138/SR.47, pp. 34-35.

sur les pêcheries (15). Ceci explique partiellement le fait qu'au sein d'une économie en pleine expansion le secteur des pêches ait enregistré aux Etats-Unis une stagnation équivalant à une véritable régression.

B - UNE IMPORTANCE ECONOMIQUE MINIME.

Un simple coup d'oeil sur une carte géographique rappelle que les Etats-Unis ne peuvent se plaindre de l'ingratitude de la nature. Avec 21 576 km de côtes, ils arrivent en troisième position dans le monde, après l'U.R.S.S. et l'Indonésie pour ce qui est de la longueur des côtes. Leur plateau continental, jusqu'à l'isobathe de 200 m, a une superficie d'environ 1 700 000 km2, ce qui les place au second rang ex-æquo avec l'U.R.S.S. derrière l'Australie. Deux des zones de pêches les plus riches du monde (Mer de Behring et Terre-Neuve - Georges Bank) sont à peu de distances de leurs côtes. Leurs possibilités technologiques et financières sont formidables. Si l'on complète ce tableau par l'existence d'une forte demande intérieure, on conviendra que toutes les conditions sont réunies pour placer les Etats-Unis au premier rang des producteurs mondiaux. Le tableau ci-après montre que tel n'est pas leur rang. Même si l'on tempère ce classement par la prise en considération de la valeur marchande des captures, les Etats-Unis sont encore largement devancés par le Japon et l'U.R.S.S.

ETATS	CAPTURES (en millions de tonnes) 1974
JAPON	10,77
U.R.S.S.	9,23
CHINE	6,88
PEROU	4,14
ETATS-UNIS	2,74
NORVEGE	2,64
INDE	2,25
COREE (République de)	2,00
DANEMARK	1,83
THAILANDE	1,62

(16)

Le faible dynamisme des pêches américaines est flagrant, si l'on considère leur part dans le total des prises mondiales. En 30 ans, ces dernières ont plus que triplé, passant de 21 100 000 t. en 1938 à 64 300 000 en 1968. Au cours de cette même période, la production des Etats-Unis n'a augmenté que de 10 %, alors que celle du leader de 1938, le Japon, a doublé et celle du Danemark décuplé. En 1938, le club des "grands", c'est-à-dire des Etats pêchant

---

(15) Voir les exemples donnés par S. Oda in New Trends in the regime of the seas "Zeitschrift für Auslandisches Offentliches Recht und Volkerrecht" Band 18 (1957-58) pp. 61 et s. en part. p. 63 et par le juge De Castro dans son opinion individuelle jointe à l'Arrêt de la CIJ dans l'Affaire de la compétence en matière de pêcherie (Royaume-Uni c/Islande) Fond, Arrêt, CIJ, Recueil, 1970 note p. 86.

(16) FAO, Annuaire statistique des pêches. Vol. 38, 1974 Rome 1975, p. 5.

plus d'un million de tonnes, ne comptait que cinq Etats (17) et les Etats-Unis y figuraient au 2ème rang. En 1974, il comprend 17 Etats (18) et les Etats-Unis n'y figurent qu'en 5ème position. Leur part en pourcentage du total mondial des captures est passée de 10,7 % en 1938 à 3,7 % en 1968. Pour la même période, l'U.R.S.S. est passée de 7,2 % à 13 %.

Ce tableau assez sombre doit toutefois être complété par une analyse de la structure interne du secteur. Une telle démarche révèle que la concurrence des divers intérêts halieutiques rend particulièrement délicate l'élaboration d'une politique globale cohérente.

CHAPITRE II

LA CONCURRENCE DES INTERETS DANS LA POLITIQUE AMERICAINE DU DROIT DES PECHES

Le secteur halieutique, dont l'importance sociale n'est pas négligeable (19) est caractérisé par une opposition assez nette entre deux groupes d'intérêts dont les revendications sont tout à fait contradictoires.

A - LE BESOIN DE LA LIBERTE DES MERS

Trois pêcheries bien spécifiques, et relativement isolées les unes des autres, ont, pour des raisons diverses, besoin de la liberté des mers ou, tout au moins, se trouvaient relativement satisfaites du régime qui s'appliquait avant l'entrée en vigueur de la loi de 1976 sur la conservation et l'aménagement de la pêche (20).

Parmi elles, celle qui représente la plus grande importance commerciale est celle de la crevette (21). Les 5 000 crevettiers battant pavillon américain exploitent pleinement les eaux situées dans la zone des 200 milles au large des E.U.A. Comme, dans le golfe du Mexique, 25 % des prises américaines au moins proviennent de zones situées au large des côtes d'autres Etats (22), les représentants de cette branche professionnelle se sont toujours opposés à toute extension de juridiction.

---

(17) Japon, Etats-Unis, U.R.S.S., Royaume-Uni, Norvège.

(18) Les 10 Etats mentionnés dans le tableau ci-dessus plus l'Espagne, l'Afrique du Sud, l'Indonésie, les Phillipines, le Chili, le Royaume-Uni et le Canada.

(19) En 1975 on estimait que le secteur primaire des pêches employait environ 150 000 personnes et le secteur secondaire 94 000, (FAO/OCDE, Profil de la pêche par pays, USA, Rev. 1, juin 1976).

(20) G.C. BROADHEAD et C.J. PECKHAM : "The potential economic impact of a 200 miles fishery zone on the US fisheries for tuna, shrimps and salmon", Living marine resources inc. June 1974, 8 p.

(21) En 1975, les prises totales se sont élevées à 160 000 tonnes pour une valeur de 234,4 millions de dollars.

(22) BROADHEAD et PECKHAM OP. cit. p. 1.

La pêche thonière, dont l'importance économique est également remarquable (23), est sans aucun doute celle qui est la plus sensible à cette question. La flotille américaine réalise en effet 90 % de ses prises au large des côtes de 25 pays étrangers, principalement mais pas exclusivement, dans le Pacifique Centre-est. Les autorités fédérales ont toujours encouragé cette activité. Elles sont allées jusqu'à rembourser les amendes groupées par les thoniers de Californie, qui pêchaient dans des zones revendiquées par certains Etats latino-américains (24). Forts de cet appui, les armateurs au thon ont effectué d'importants investissements, qui tenaient compte de conditions économiques et politiques paraissant solides. On comprend donc qu'ils aient déployé tous leurs efforts pour contrecarrer les extensions de juridiction, à commencer par celle de leur propre pays.

Quant à l'industrie saumonière du Pacifique Nord, sa position est plus nuancée. Les représentants prétendent que tout saumon né dans un cours d'eau américain ne devrait pouvoir être pêché que par des pêcheurs américains. Pour des raisons tenant à la bonne gestion des stocks, la législation des Etats-Unis interdit la pêche du saumon en haute mer. En fait, dans le Pacifique Nord, seul le Japon continue pour l'instant à pratiquer ce type de pêche. Toutefois, en vertu d'un traité signé entre les Etats-Unis, le Canada et le Japon, le 9 mai 1952 (25), cette dernière puissance s'est engagée à respecter le principe dit "d'abstention", en vertu duquel ses navires ne pêchent pas le saumon à l'est d'une ligne passant approximativement au milieu de l'Océan Pacifique (175° ouest). L'application de ce principe n'a pas donné entière satisfaction aux pêcheurs américains, en particulier ceux de l'Alaska (26). Mais, compte tenu de l'ampleur des migrations des principales espèces de saumon, il est évident qu'il protège davantage leurs intérêts que ne le ferait une zone de pêche exclusive de 200 milles (27). Sans prôner, bien entendu, la liberté totale des mers, l'industrie saumonière américaine s'est opposée à des zones de pêche exclusives de 200 milles, susceptibles d'entraîner, en réaction, une dénonciation par le Japon de la Convention de 1952.

A ces partisans du statu quo se sont opposés les pêcheurs de la côte nord-est ainsi que d'autres professionnels opérant dans le Pacifique dont l'activité souffrait de la présence de flottes étrangères.

---

(23) En 1974, on a débarqué 258 000 tonnes de thon aux Etats-Unis représentant une valeur de 152,8 millions de dollars.

(24) Voir la loi 680 du 27 août 1954 (US Statutes at Large, V, 68, Part. 1, p. 883) telle qu'amendée par une loi 90-482 du 12 août 1968. En outre en vertu de la loi 89-171 du 6 septembre 1965 le Président a été autorisé à réduire ou supprimer l'assistance économique apportée aux Etats qui prétendaient saisir les navires américains opérant dans des eaux considérées par les Etats-Unis comme partie intégrante de la haute mer. Voir à ce sujet T.WOLFF : "Peruvian-United States relations over maritime fishing : 1945-1969" Law of the Sea Institute, University of Rhode Island, occasional Paper n° 4, March 1970, en part. pp. 10 et 11.

(25) Nations Unies, Recueil des Traités, Vol. 205 (1955) pp. 79 et s. (n° 2270).

(26) Les saumons nés en Alaska dans les cours d'eau se jetant dans la Baie de Bristol migrent bien au-delà de cette ligne.

(27) Cf. RALPH W. JOHNSON : "The Japan-United States salmons conflict" Washington Law Review, n° 43 1967, pp. 1-44.

B - LES REVENDICATIONS PROTECTIONNISTES.

Du point de vue quantitatif, la flotte de pêche des Etats-Unis se compose surtout de petites unités. Ainsi, en 1973, sur 90 017 bâtiments de pêche, 72 342 jaugeaient moins de 5 TJB (28) et pratiquaient donc une pêche exclusivement côtière. En outre, la quasi-totalité des chalutiers et la majorité des senneurs à filets tournants opèrent dans des zones peu éloignées des côtes. A partir des années 1960, les poissons de fond de l'Atlantique et du Pacifique : morues, eglefins, lieus, merlus, grondins, labres, ont suscité la convoitise de plusieurs flottes étrangères. Ces flottes, constituées d'assez grosses unités et parfois accompagnées de navires-usines, ont très intensément exploité des stocks situés au-delà de la limite de 12 milles. Cette exploitation a naturellement eu des répercussions sur les stocks situés en deçà de cette limite et a nécessité des mesures de conservation restreignant l'activité des pêcheurs côtiers américains. Ces derniers ont donc mené de vigoureuses campagnes en faveur de l'extension de la zone de juridiction des Etats-Unis en matière de pêche.

Ainsi donc, le secteur halieutique américain apparaît comme profondément partagé par des intérêts contradictoires. Et, de fait, la politique internationale des Etats-Unis en la matière traduit bien les contradictions entre ceux que l'on peut qualifier d'expansionnistes ou même d'impérialistes et ceux qui ont une attitude nationaliste ou protectionniste.

---

(28) FAO/OCDE Profil de la pêche par pays, précité.

PREMIERE PARTIE

L'IMPERIALISME HALIEUTIQUE DES ETATS-UNIS

Si l'on qualifie d'impérialiste la politique d'un Etat qui prétend dicter, voire imposer, directement ou indirectement, un comportement donné à d'autres Etats des domaines ressortissants de leur souveraineté, certains aspects de la politique halieutique des Etats-Unis méritent certainement ce qualificatif.

Deux préoccupations semblent être à l'origine de ce comportement. Les plus importantes sont, sans aucun doute, économiques. Elles concernent principalement la pêche thonière. Toutefois, dans une période récente, des considérations d'ordre écologique sont également intervenues, surtout à propos des cétacés.

SECTION I

L'IMPERIALISME ECONOMIQUE

§ 1 - LES PRINCIPES GENERAUX.

Lors de la première réunion du Comité des fonds marins, les Etats-Unis ont défendu le principe de la liberté de la pêche au-delà de la mer territoriale. Déjà, cependant, ils laissaient entendre que certaines dérogations pouvaient être apportées à ce principe (29). Au fil des sessions, leur protection a évolué dans un sens de plus en plus favorable aux Etats riverains. Dans tous les cas, ils se sont fait les défenseurs du principe de la gestion "par espèces", de manière à sauvegarder leurs intérêts en matière de pêche thonière.

Dès 1971, lorsqu'ils acceptèrent que les pêcheurs des Etats riverains se voient attribuer des droits préférentiels pour les stocks situés au-delà de 12 milles, ils excluèrent de ce système les espèces hautement migratoires (30). Ils firent alors ressortir que, lors de leurs migrations, les thons demeurent, pour une courte période de temps seulement, dans les eaux situées au large des côtes d'un assez grand nombre d'Etats. Dans ces conditions, la mise en œuvre de droits préférentiels au profit des riverains serait pratiquement très difficile. D'un point de vue économique, ils prétendirent que, compte tenu de l'ampleur des migrations, beaucoup d'Etats côtiers ne pouvaient développer une pêche au thon économiquement viable, en se confinant seulement au large de leurs propres côtes (31). Des arguments du même type furent

---

(29) Document A/AC.138/SR.5. Compte rendu analytique de la 51ème séance du Comité plénier (18 mars 1971).

(30) Projet d'articles sur la largeur de la mer territoriale, sur les détroits et sur les pêcheries présenté par les EUA le 30 juillet 1971, Article III. 2.C. (Document A/AC.138/SC.II/L.4).

(31) Déclaration de M. Stevenson au sous-comité II le 3 août 1971 USIS Press Release 3 August 1971.

avancés lors de la soumission, l'année suivante, d'un projet d'article révisé sur les pêcheries (32). Cette approche "par espèces" ne rencontra à ce moment qu'un succès mitigé et c'est sans doute afin d'attirer davantage l'attention du Comité sur cette question que les Etats-Unis présentèrent, en 1973, un document de travail assez détaillé développant les arguments qui, selon eux, nécessitaient la mise au point de principes spéciaux pour la gestion des grands migrateurs (33). Ce document prétendait surtout éclairer le comité pour les aspects scientifiques et ne tirait pas de conclusion détaillée sur les aspects institutionnels. Il se contentait de mettre l'accent sur le caractère nécessairement international des solutions requises.

Sur ce point, la position des Etats-Unis s'est révélée assez flexible. En 1971 et en 1972, ils ont suggéré qu'en dehors de la zone des 12 milles, la gestion des grands migrateurs océaniques soit confiée à des organisations internationales dotées de pouvoirs réglementaires (34). Lorsqu'ils eurent accepté, avec réticence, la notion de zone économique, ils en vinrent à céder du terrain, même sur ce chapitre. L'article 19 du projet d'articles d'un chapitre concernant la zone économique et le plateau continental (35) commence par l'affirmation des principes suivants : "La pêche aux grands migrateurs,... qui se pratique à l'intérieur de la zone économique, est réglementée par l' Etat côtier". Au-delà de cette zone, compétence est donnée à l'Etat de nationalité du navire. Tous deux cependant (36) doivent "tenir compte" des règlements établis par les organisations internationales ou régionales appropriées. Cette disposition, au demeurant assez ambiguë, restreint sensiblement le droit de réglementation des Etats côtiers. Ces derniers doivent faire partie de l'Organisation et s'engagent à en créer une s'il n'en existe pas. Les pouvoirs de l'Organisation sont assez larges puisque ses règlements (prises autorisées et mesures de conservation) s'appliquent à tous les navires pêchant ces espèces quelle que soit leur nationalité. Ils ne sont limités que par certains principes dont probablement ceux qui sont relatifs à la répartition des prises. Certes les "intérêts spéciaux" des Etats côtiers sont mentionnés mais les intérêts des Etats tiers semblent relativement protégés par le dernier alinéa du paragraphe c de l'article 19 qui précise que "la répartition doit être conçue de manière à réduire au minimum les conséquences économiques défavorables pour un Etat ou pour une région". Lorsqu'on connaît les intérêts économiques des Etats-Unis dans le Pacifique Oriental, on voit l'utilisation qui pourrait être faite d'une telle disposition.

---

(32) Document A/AC.138/SC.II/L.9. Voir la présentation de M. MAC KERNAN devant le sous-comité II le 4 août 1972 (A/AC.138/SC.II/SR.40).

(33) Document A/AC.138/SC.II/L.20.

(34) Documents précités L. 4 et L. 9.

(35) Document A/Conf. 62/C.2/L.47 déposé lors de la session de Caracas le 8/8/1974.

(36) La traduction française qui figure aux documents officiels publiés par les Nations Unies comporte une erreur de ponctuation qui incite à penser que les règlements élaborés par les organisations internationales ne concernent que les activités se déroulant en dehors de la zone économique. Pour une meilleure compréhension du texte, il faut se reporter à la version en langue anglaise.

Finalement, la seule concession de taille faite à Caracas par les Etats-Unis concerne les droits financiers des Etats côtiers. Même pour les espèces migratrices, ces derniers peuvent en effet percevoir des droits. Ces droits doivent cependant être "raisonnables" et leur produit doit être consacré, de façon efficace, à des programmes de gestion et de mise en valeur des pêcheries.

Ces idées ont été accueillies de façon relativement favorable par une vingtaine de délégations (37). Le Mexique par contre s'est formellement opposé à de telles distinctions et a déclaré que l'Etat côtier devait exercer des droits souverains sur toutes les ressources de la mer patrimoniale, y compris toutes les espèces migratrices qui ont leur habitat dans cette zone.

Sans rejeter totalement le principe d'une collaboration régionale, cet Etat - comme beaucoup d'autres Etats latino-américains du Pacifique - est désormais assez méfiant vis-à vis des commissions régionales. Le comportement des Etats-Unis au sein de ces organisations a sans doute contribué à susciter cette méfiance.

§ 2 - LA MISE EN ŒUVRE.

Second producteur (38) et premier importateur mondial de thons, les Etats-Unis ont depuis une trentaine d'années participé à tous les accords internationaux concernant cette ressource. A deux exceptions près (39) il s'est toujours agi d'accords multilatéraux concernant de vastes zones océaniques et créant des Commissions permanentes. Tant au sein des deux organismes

---

(37) Notons en particulier que huit des neuf Etats membres de la C.E.E., ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont déposé des projets d'article dans un sens voisin (voir les Documents A/Conf.62/C.2/L.40 et L.57, Rev. 1).

(38) En 1970, les prises mondiales étaient ainsi réparties (en pourcentage) Japon : 47,6 % ; EUA : 19,4 % ; Taîwan : 7,2 % ; Corée (Rép. de) : 6,2 % ; France : 4,3 % ; Espagne : 31 % ; autres Etats : 12,2 %. Cf. James Joseph : "International arrangements for the management of tuna : a world resource" in World Fishery Policy, ed. by B.J. Rothshild, University of Washington Press, Seattle and London, 1972, p. 94.

(39) Une Convention Etats-Unis-Mexique signée à Washington le 23 décembre 1925 (S.D.N. recueil des Traités ; Vol. XLVIII, 1926, pp. 451 et s.) créait une Commission Internationale des Pêcheries chargée notamment de soumettre à chaque gouvernement des recommandations concernant les mesures qu'elle jugeait nécessaires pour la préservation et le développement des ressources de la mer. Cette Convention a cependant été dénoncée par le Mexique en 1927. Voir à ce sujet F. CASTRO Y CASTRO : "Convenios bilaterales de pesca : practica y legislacion mexicana" in Mexico y el regimen del mar, Secretaria de relaciones exteriores, Mexico 1974, en particulier pp. 110-111 ; le 25 janvier 1949 fut signée à Mexico une autre Convention entre ces deux pays pour créer une Commission internationale de recherche scientifique sur le thon. La Convention est entrée en vigueur le 11 juillet 1950 mais en fait la Commission ne s'est jamais réunie. Lorsque le Mexique a adhéré à la Convention créant la Commission Inter-américaine du Thon Tropical il a été mis fin à la Convention de Mexico. Cf. US Department of State Bulletin, 24 February 1964 p. 313.

créés au sein de la FAO (40) qu'au sein de ceux établis par des traités classiques (41), les Etats-Unis ont toujours déployé tous leurs efforts pour que la plus grande liberté d'action leur soit garantie. Cette liberté ils l'ont parfois exercée aux dépens, directs ou indirects, d'autrui.

Chaque fois qu'il s'est agi de créer ou de renforcer des organismes de ce type, les Etats-Unis se sont toujours montrés aussi actifs que vigilants. Dans le Pacifique oriental, la pêche thonière des Etats-Unis a connu un développement fantastique. En 1926, les captures atteignaient 45 millions de livres et provenaient pour 65 % de zones situées au large des côtes de l'Etat de Californie. En 1948, 90 % des 325 millions de livres capturées provenaient des eaux situées au sud de la frontière mexicaine (42). Afin de bénéficier de facilités portuaires et de pouvoir pêcher des appâts vivants dans les eaux territoreales des Etats riverains (43), les Etats-Unis prirent l'initiative de proposer aux Etats riverains la conclusion d'une convention internationale. Sur recommandation d'un expert halieutique fourni par les Etats-Unis,

---

(40) Il s'agit :
a) du Conseil Indo-Pacifique des Pêches créé par un Accord rédigé à Baguio (Philippines) le 28 Février 1948, approuvé par la Conférence de la FAO en novembre 1948 et entré en vigueur le 9 novembre 1948. L'accord a depuis lors été amendé à plusieurs reprises. Cf. Nations Unies, Recueil des Traités, Vol. 120 (1952) pp. 61 et s. ; Vol. 190 (1954) p. 383 ; Vol. 337 (1956) p. 323 ; Vol. 343 (1959) p. 343 et Vol. 418 (1961-62) pp. 349 et s. Une nouvelle procédure de révision est actuellement en cours (voir le Rapport de la dix-septième session du Conseil, Colombo, oct. nov. 1976). En 1977 les Etats membres étaient les suivants : Australie, Bangladesh, Birmanie, Corée (Rép. de), Etat-Unis d'Amérique, France, Inde, Indonésie, Japon, Kampuchea démocratique, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Phillipines, République socialiste du Vietnam, Royaume-Uni, Sri Lanka, Thaïlande.
b) de la Commission des pêches pour l'Océan Indien dont les statuts ont été adoptés par le Conseil de la FAO en juin 1967 sur recommandation du Comité des Pêches. Cf. FAO Rapport sur les pêches n° 46, pp. 13-14 et Document COFI/68/4 pp. 7-8. Annexe I. En 1977, les Etats membres étaient les suivants : Australie, Bahrein, Corée (Rép. de), Cuba, Emirats arabes unis, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, France, Grèce, Inde, Indonésie, Irak, Israël, Japon, Kenya, Koweit, Madagascar, Malaisie, Maurice, Norvège, Oman, Pakistan, Pays-Bas, Portugal, Qatar, Royaume-Uni, Sri Lanka, Suède, Tanzanie, Thaïlande.

(41) Il s'agit :
a) de la Commission Inter-Américaine du Thon Tropical créée par une Convention signée à Washington le 31 mai 1949 entrée en vigueur le 3 mars 1950. (N.U. Recueil des Traités, Vol. 80 (1951) pp. 18 et s. n° 1041). Sur cette Commission, Cf. J.E. CARROZ : "Establishment, structure, functions and activities of international fisheries bodies : I. Inter American Tropical Tuna Commission" FAO, Fisheries Technical Report, n° 58, Rome 1965 ainsi que WILLIAM H. BAYLIFF : "Organization, functions and Achievements of the Inter American Tropical Tuna Commission" IATTC Special Report n° 1, La Jolla California, 1975. En 1977 les Etats membres étaient les suivants : Canada, Costa Rica, Etats-Unis d'Amérique, France, Japon, Mexique, Nicaragua, Panama.
b) de la Commission Internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique créée par une convention signée à Rio de Janeiro, le 14 mai 1966 entrée en vigueur le 21 mars 1969 (Nations Unies, Recueil des Traités, Vol. 673, pp. 63 et s.). Sur cette Commission Cf. J.E. CARROZ et A. ROCHE : "The proposed International Commission for the conservation of Atlantic Tunas", AJIL, Vol. 61, N°3, July 1967, pp. 673-702. En 1977 les Etats membres étaient les suivants : Afrique du Sud, Angola, Brésil, Canada, Corée (Rép. de) Côte d'Ivoire, Cuba, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Gabon, Ghana, Japon, Maroc, Portugal, Sénégal, U.R.S.S.

(42) Déclaration du Sénateur W.F. Knowland devant le sous-comité pour les Conventions de pêche du Comité des relations extérieures du Sénat (Hearing, 14 July 1949, p. 75). Voir aussi le tableau p. 68.

(43) Rapport au Secrétaire d'Etat du Président de la délégation des Etats-Unis à la Conférence de Washington, juin 1949, Hearing précité p. 73.

Costa Rica fut le premier Etat à répondre favorablement (44). D'autres Etats riverains acceptèrent par la suite avec plus ou moins de réticence (45).

En ce qui concerne le Conseil Indo-Pacifique des Pêches (CIPP), on remarque que les Etats-Unis figurent parmi les membres fondateurs, et qu'ils ont contribué de façon décisive au développement des activités de cet organisme en matière de pêche du thon (46).

De même, ils ont joué un rôle déterminant lors de la création de la Commission des Pêches pour l'Océan Indien (CPOI) (47) et lors des négociations qui ont abouti à l'établissement de la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (CICTA) (48).

Dans tous les cas, la politique des EUA a été de garantir la plus grande liberté d'action à leurs thoniers. Cela n'a pas toujours été facile. Ainsi, c'est à une voix de majorité seulement et après une longue bataille juridique menée par la délégation américaine que la Conférence de Rio de Janeiro qui a établi la CICTA a accepté d'inclure les eaux sous la juridiction des Etats membres dans la zone de compétence de la Commission (49). Il est évident qu'une telle inclusion favorise largement les Etats qui, comme les Etats-Unis, disposent de flotilles puissantes.

---

(44) Dans un premier temps le Mexique avait refusé sa participation à une Convention prévoyant un organisme doté de pouvoirs de réglementation. Les Etats-Unis conclurent avec cet Etat une Convention portant création d'une Commission Internationale de Recherches Scientifiques sur le thon (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 99 pp. 17 et s., n° 1367). La Convention fut signée le 25 janvier 1949 à Mexico et est entrée en vigueur le 11 juillet 1950. La Commission n'a cependant jamais fonctionné. Voir F. CASTRO Y CASTRO : "Convenios Bilatérales de Pesca : Practica y Legislation Mexicana" in Mexico y el regimem del mar, Secretaria de relaciones exteriores, Mexico, 1974 pp. 106-135.

(45) Panama en 1953, l'Equateur en 1961, le Mexique en 1964, le Nicaragua en 1973. L'Equateur s'est retiré en 1967 pour protester contre la violation de ses eaux par les thoniers des E.U.A. Lors de l'adhésion du Mexique il a été officiellement mis fin à la Convention du 25 janvier 1949. Depuis plusieurs années le Mexique demande une renégociation de cette Convention.

(46) Lorsqu'en 1964 le CIPP a décidé de créer un groupe de travail sur le thon il en a confié la présidence aux EUA. Quelques années plus tard, on trouve également un américain à la tête du groupe de travail ad hoc CIPP/CPOI des spécialistes de l'évaluation de stocks de thon.

(47) On remarque que c'est un américain qui présidait le groupe de travail sur l'utilisation rationnelle des ressources halieutiques de l'Océan Indien créé par le Comité des Pêches de la F.A.O. pour étudier la possibilité d'établir un organisme de pêche dans l'Océan Indien. Cf. les Documents COFI/67/6 et IOFC/68/4.

(48) A la Conférence de Rio de Janeiro qui a adopté la Convention créant la CICTA, les EUA présidaient la grande Commission et le Comité de rédaction. Le Projet de Convention qui était soumis à la Conférence avait été élaboré par un groupe de travail dont le rapporteur était américain. Le projet de base étudié par le groupe de travail avait été soumis par les EUA.

(49) Cf. Document FID. AT/66/5/PV 8, PV 9 et PV 10.

Il en est de même du système de séparation des contingents qui est utilisé par la Commission Inter-Américaine du Thon Tropical (CIATT). Chaque année, la Commission fixe le tonnage total d'albacores qui peut être capturé dans une zone donnée, dénommée CYRA (Commission's Yellowfin Regulatory Arca) (50). Ce contingent global n'est pas réparti entre les Etats membres. La pêche commence le 1er janvier et doit cesser lorsque les navires de pêche des Etats membres ont atteint le contingent. Le principe "first come, first served" favorise bien évidemment les Etats-Unis qui concentrent toute leur flotte thonière dans la CYRA au début de l'année et s'assurent en quelques mois un très fort pourcentage des captures (51). Dans ces conditions, la saison de pêche risque d'être très courte (52). Cela ne gêne guère les Etats-Unis dont les grands navires thoniers peuvent poursuivre leurs opérations dans d'autres océans et sont donc rentables toute l'année. En revanche, les flottes semi-artisanales des Etats riverains latino-américains ne sont pas conçues pour de telles reconversions. Ce système aboutit à les contraindre à l'inaction pendant la plus grande partie de l'année. Les Etats-Unis se sont refusés à abandonner le principe de base qui leur est si favorable et ont simplement consenti à en tempérer les effets extrêmes par des mesures particulières. Ainsi, les petits navires de pêche ont été autorisés à pêcher dans la CYRA après la clôture de la saison dans la limite d'un contingent assez faible (53). En outre, les pays en voie de développement dont l'industrie halieutique est seulement naissante se sont vus attribuer une allocation supplémentaire pour leurs navires de pêche nouvellement construits, quelle que soit leur capacité (54). Avec l'évolution foudroyante du droit de la mer ces concessions américaines ont bien vite paru dérisoires. En 1975 et 1976, la Commission elle-même a reconnu que le système actuel de réglementation avait été établi à une époque où les conditions d'exploitation des thonidés étaient bien différentes de ce qu'elles sont devenues aujourd'hui. Elle a donc prié instamment ses membres de continuer à étudier de façon exhaustive les conditions de l'établissement d'un nouveau système de réglementation qui satisfasse les besoins et les intérêts de tous les participants à la pêche de l'albacore dans le Pacifique est. Chaque fois, elle a précisé que ce système devait entrer en vigueur l'année suivante, ou dès que possible (55). Bien que des négociations officieuses aient

---

(50) Les contingents ont varié entre 75 et 80 000 tonnes de 1962 à 1967. En 1968 on a commencé à les augmenter à titre expérimental. Cette tendance s'est confirmée jusqu'en 1974 pour atteindre 175 000 tonnes. Ce chiffre a été maintenu pour ces trois campagnes successives. Cf. IATTC Spécial Report n° 1 p. 25 et son annexe p. 38 et IATTC Annual Report, 1976 pp. 8 et s.

(51) Pendant longtemps ils s'assuraient environ 90 % des prises. Ce pourcentage a peu à peu diminué. Il était de 70 % en 1976, année record où les EUA ont capturé 145 198 t., le Mexique 14 407 t., Panama 13 064 t., l'Equateur 5 494 t., le Canada 4 256 t. et les autre états 23 602 t. (Cf. Fisheries of the United States, 1974, NOAA, Washington DC April 1977).

(52) Depuis 1972 le contingent a toujours été atteint avant la fin du mois de mars.

(53) Au départ le contingent était de 4 000 tonnes par Etat et était réservé aux navires de pêche d'une capacité inférieure à 300 tonnes. Ultérieurement il a été porté à 6 000 tonnes et a été consenti aux navires de pêche d'une capacité inférieure à 400 tonnes.

(54) Cette allocation était de 2 000 t. en 1971 ; elle a ultérieurement été augmentée pour atteindre 13 000 t. en 1977. Elle n'est attribuée qu'aux Etats dont la flotte a capturé moins de 6 000 t. pendant la saison de pêche ouverte à tous.

(55) IATTC bi monthly bulletin, December 1975 et October 1976.

déjà commencé, aucun résultat ne semblait avoir été atteint lors de l'entrée en vigueur des nouvelles législations étendant les zones de juridiction des Etats-Unis et du Mexique (56). Visiblement, les Etats-Unis ne sont pas pressés d'aboutir à une solution. Il faut ajouter à cela que, au début de 1977, la paralysie - pour des raisons écologiques - de la flotte thonière de Californie a freiné sensiblement toutes possibilités de progrès (57).

En fait, l'irruption de l'écologie dans la politique des pêches des Etats-Unis constitue un des traits saillants enregistrés au cours de la dernière décennie.

SECTION II
L'IMPERIALISME ECOLOGIQUE DES ETATS-UNIS

L'application à l'écologie de la notion d'impérialisme appelle quelques justifications. Nous considérons que l'on peut qualifier de la sorte la politique des Etats-Unis dans un secteur bien particulier : celui de la protection des mammifères marins. Pour infléchir, sur ce point, la position d'un certain nombre d'Etats étrangers, les Etats-Unis n'ont pas hésité à faire usage des moyens de pression les plus divers. Cette tendance n'est pas véritablement nouvelle mais, au cours de la présente décennie, elle s'est révélée avec une rigueur toute particulière. A une politique écologique tempérée par les groupes de pression économiques, a succédé une politique écologique déchaînée par les groupes de pression conservationnistes.

§ 1 - L'ECOLOGIE TEMPEREE.

Les vélléités impérialistes des Etats-Unis sur les mammifères marins ont tout d'abord été justifiées à la fois par des arguments économiques et par des considérations écologiques. Ainsi, lorsqu'après 1867, ils ont voulu interdire en haute mer la chasse des phoques à fourrure du Pacifique Nord, ils ont fait ressortir, d'une part, que cette chasse était d'une rentabilité réduite et, d'autre part, qu'elle était de surcroît écologiquement dangereuse (58).

---

(56) Il est intéressant de noter que l'article 18 de l'Accord de pêche signé le 24 novembre 1976 entre les Etats-Unis et le Mexique autorise les thoniers américains à continuer presque librement leurs opérations de pêche dans la zone économique mexicaine. En vertu des dispositions de la 4ème partie de l'Annexe à cet accord, les thoniers américains seront assujettis au paiement d'un droit de pêche d'un montant insignifiant (20 dollars des Etats-Unis par an et par bateau).

(57) La pêche au thon entraîne la mort des dauphins qui sont souvent mélangés avec les bancs de thonidés. En application de la loi de 1972 sur les mammifères marins, le Service National des pêches maritimes (NMFS) a imposé certaines restrictions à l'activité des thoniers américains. Ces derniers ont tout d'abord dû utiliser des filets spéciaux permettant à une partie des dauphins capturés de s'échapper. Puis des contingents de capture ont été fixés pour les dauphins. Pour 1977, le NMFS a prétendu abaisser considérablement le contingent (de 78 000 à 59 000) et interdire totalement la capture d'une des 21 espèces de dauphins que l'on trouve dans la région. Des amendes très lourdes devaient sanctionner toute infraction. Dans ces conditions, les armateurs décidèrent de demander l'autorisation de faire naviguer leurs bateaux sous pavillon étranger. En attendant, ils cessèrent toute activité. Ils ne reprirent la mer que trois mois plus tard après que la chambre des représentants ait amendé la loi sur les mammifères marins.

(58) Pour une présentation détaillée des arguments en présence, nous nous permettons de renvoyer à notre thèse "Contribution à l'étude des organisations internationales de pêche et de chasse maritimes", Nice, 1976, pp. 355-373.

Après l'échec de fait de l'arbitrage de 1893 (59), la Convention signée en 1911 contre les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, le Japon et la Russie (60), a apporté une solution tenant largement compte du facteur économique. Lorsqu'en 1957 une nouvelle Convention fut négociée (61), c'est sur proposition des Etats-Unis que les notions de "rendement" et de "productivité maximum" furent introduites dans le préambule (62).

En ce qui concerne les cétacés, les Etats-Unis ont tout d'abord eu un comportement fort peu écologique en massacrant, au 19ème siècle, la quasi-totalité des baleines grises du Pacifique (63), puis en exploitant intensément les cachalots (64). En dépit des intérêts économiques en cause (65), il faut cependant reconnaître qu'ils ont assez rapidement soutenu les efforts internationaux visant à une protection concertée des grands cétacés.

En 1925, lorsque, à l'invitation de la SDN, L. SUAREZ avait recommandé un certain nombre de mesures de conservation (66), trois Etats seulement ont réagi. Parmi eux, les Etats-Unis qui suggérèrent la convocation d'une conférence internationale chargée d'étudier le problème de la protection des baleines. Cette suggestion ayant été retenue par le Conseil de la SDN, les Etats-Unis participèrent tout naturellement aux travaux du Comité d'experts de 8 membres qui élabora en avril 1930 l'avant-projet qui fut à l'origine de la Convention pour la réglementation de la chasse à la baleine, signée à Genève, le 24 septembre 1931 (67). Ce texte, ainsi

---

(59) Texte in "Journal du Droit International", 1893, pp. 1259 et s.

(60) Texte in AJIL, vol V, 1911, supplément, pp. 267 et s. et in DE MARTENS, Nouveau Recueil, 3ème série, Tome V, pp. 720 et s.

(61) Le Japon avait dénoncé la Convention de 1911 en 1940. Pendant la guerre, les Etats-Unis d'Amérique passèrent des accords provisoires avec le Canada (Nations Unies, Recueil des Traités ; vol. 26, pp. 365 et s. et vol. 27, pp. 31 et s.). En 1951, par une décision unilatérale, le Japon accepta d'interdire à ses nationaux de se livrer à la chasse pélagique des phoques.

(62) Texte in Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 314, pp. 150 et s., vol. 494, pp. 317 et s., vol. 719, pp. 319 et s. Ainsi que Department of State Bulletin, 28 june 1976, p. 330 et 23 august 1976, p. 281.

(63) A. STARBUCK : "History of the american whale fishery", Argosy antiquarian Ltd, New York, 1964.

(64) Ce n'est qu'en 1971 que la dernière station baleinière sise en Californie, a cessé ses activités, cf. F.P. SCHMITT : "Whaling's last refrain ?" in Sea Frontiers, vol. 19, n° 5, september - october 1973, p. 312.

(65) En 1938, trois navires battant pavillon des Etats-Unis et jaugeant au total plus de 18 000 tonnes opéraient dans le Pacifique Nord. Cf. K. BRANDT : "Whale oil : an economic analysis", Stanford University Press, California, 1940, p. 222.

(66) Rapport sur la question de l'exploitation des richesses de la mer par M. JOSE LEON SUAREZ, document SDN, C. 196, M. 70, 1927 V (CPDI 95 (2), p. 123).

(67) SDN, Recueil des Traités, vol. CLV, pp. 350 et s. (N° 3586). Les Etats-Unis furent les premiers à déposer leur instrument de ratification.

que ceux qui l'ont suivi, ayant déjà fait l'objet de très nombreuses études (68), on se contentera de rapporter ici l'attitude des Etats-Unis.

L'industrie baleinière américaine a toujours concentré ses activités dans le Pacifique Nord. Or, c'est surtout dans l'Antarctique que se posaient alors les plus graves problèmes de surexploitation. Dans ces conditions, c'est à bon compte que les Etats-Unis ont pu suggérer des solutions relativement contraignantes aux conférences baleinières de 1937 (69) et 1938 (70). Certes, l'accord de 1937 contenait des clauses affectant directement les Etats-Unis d'Amérique : interdiction totale de la capture des baleines grises, fermeture de très vastes zones du Pacifique, mais, en pratique, ces interdictions s'appliquaient à des opérations devenues non rentables. L'année suivante, la proposition américaine de fixation d'un contingent de capture dans l'Antarctique heurtait des intérêts économiques encore très puissants et ne reçut pratiquement aucun appui.

A partir de l'après-guerre, les Etats-Unis vont ravir au Royaume-Uni le leadership diplomatique en la matière. C'est eux qui, en 1946, ont pris l'initiative de convoquer la Conférence diplomatique qui a abouti à la conclusion de la Convention Internationale pour la Réglementation de la Chasse à la Baleine (72). On les trouve également à l'origine de la procédure, actuellement en cours, afin de réviser la Convention de 1946 (73).

---

(68) *Voir en particulier L.L. LEONARD : "International regulation of whaling" AJIL, vol. 35, n° 1 1941, pp. 90-113 ; J. RUND : "International regulation of whaling, a critical survey" Norsk Hvalfangst - tidende, 1956, n° 7, pp. 376 et s. ; M. J. SAVINI : "Report on international and national legislation for the conservation of marine mammals", Part I, International legislation, FAO Fisheries circular n° 326, Rome 1974.*

(69) *Voir l'accord international pour la réglementation de la chasse à la baleine, signé à Londres le 8 juin 1937 (SDN, Recueil des Traités, vol. CXC, n° 4406, pp. 81-93. Les Etats-Unis ont été les premiers à déposer leur instrument de ratification. L'accord est entré en vigueur le 7 mai 1938. Pour les adhésions et ratifications ultérieures, voir N.U., Recueil des Traités, vol. 32, 1949, p. 404 et vol. 91 1951, p. 388.*

(70) *Voir le Protocole modifiant l'Accord du 8 juin 1937 signé à Londres, le 29 juin 1938 (SDN, Recueil des Traités, vol. CXCVI, 1939, pp. 131 et s. n° 4575. Pour les adhésions et ratifications ultérieures, voir N.U. Recueil des Traités ; vol. 32, 1949, p. 405 et vol. 92, 1951, p. 435. L'Accord de 1937, tel que modifié par un Protocole signé à Londres, le 26 novembre 1945 a de nouveau été modifié par un Protocole signé.*

(72) *N.U., Recueil des Traités, vol. 161, 1953, n° 2124, pp. 73 et s. La Convention est entrée en vigueur le 10 novembre 1948. Le gouvernement des Etats-Unis en est le dépositaire. Elle a été amendée par un Protocole signé à Washington le 19 novembre 1956, entré en vigueur le 4 mai 1959 (N.U. Recueil des Traités ; vol. 338, 1959, n° 2124, pp. 367 et s.). En 1977, les Etats suivants étaient parties à la Convention : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Danemark, Etats-Unis, France, Islande, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Royaume-Uni, Suède, U.R.S.S.*

(73) *Cf. International Whaling Commission, Chairman's Report of the twenty fifth meeting, parag. 19 et Chairman's Report of the twenty sixth meeting, parag. 21.*

§ 2 - L'ECOLOGIE DECHAINEE

La campagne internationale menée par les Etats-Unis en faveur de la protection des mammifères marins trouve son origine dans une série de lois internes. On se contentera de mentionner ici les dispositions qui ont des incidences au niveau international.

A partir de 1969, c'est en utilisant les dispositions législatives et réglementaires, relatives à l'importation de produits étrangers, que les Etats-Unis ont pu exercer une influence certaine sur la politique d'autres Etats en matière d'exploitation commerciale des mammifères marins. Par la loi de 1969 sur la "Conservation des espèces en danger" (74), ils ont interdit l'importation de tout animal (75) considéré par eux comme menacé d'extinction à l'échelle mondiale. En vertu de cette disposition, le marché américain a donc été fermé, notamment à tous produits étrangers contenant des éléments provenant de huit espèces de cétacés. Comme il existait des produits de substitution, ces interdictions n'ont pas entraîné de difficultés majeures pour les industries américaines qui utilisaient l'huile de baleine. Elles ont, en revanche, privé l'industrie baleinière japonaise d'un de ses débouchés traditionnels. Deux ans plus tard, par une loi du 24 décembre 1971 (76), le Président a été autorisé à interdire, dans certaines circonstances, les importations de produits de pêche en provenance de pays dont les nationaux pratiquent des opérations de pêche, de nature à nuire à l'efficacité des programmes internationaux de conservation, auxquels les Etats-Unis participent.

La loi de 1972 sur la protection des mammifères marins (77) est allée encore plus loin, puisqu'elle a interdit toute importation de mammifères marins et de produits qui en sont dérivés, même si les animaux ne sont pas considérés comme en danger ou menacés. Cette règle générale souffre un certain nombre d'exceptions, mais l'administration fédérale ne peut accorder de dérogation pour l'importation de mammifères marins qui après s'être assurée que le pays d'origine met en oeuvre une politique de conservation des mammifères marins qui est compatible avec les prescriptions de la loi des Etats-Unis. Si tel n'est pas le cas, les autorisations d'importation doivent être refusées (78).

---

(74) An Act to prevent the importations of endangered species of fish and wildlife into the United States, to prevent the interstate shipment of reptiles, amphibians and other wildlife taken contrary to the State Law and for other purposes, P.L. 91 - 135, December 5, 1969 (83 stat. 275). Ce texte a été subséquemment remplacé par An Act for the conservation of endangered and threatened species of fish, wildlife and plants, and for other purposes ; P.L. 93 - 205, December 28 1973 (87 Stat. 884). Le règlement d'application fait l'objet du titre 50, chapitre I, sous-chapitre B, parag. 17 du Code of Federal Regulation.

(75) Et également de tout produit tiré de ces animaux.

(76) P.L. 92. 219.

(77) An Act to protect marine mammals, to establish a marine mammals commission, and for other purposes, P.L. 92. 522, 21 october 1972 (86 Stat. 1027). Les règlements d'application sont contenus dans le titre 50 du Code of Federal Regulation (parag. 18 du sous-chapitre B du chapitre I et parag. 215 et s. du sous-chapitre C du chapitre II).

(78) De telles autorisations ne peuvent être consenties pour les espèces considérées comme en danger ou menacées.

Signalons, enfin, les importantes dispositions destinées à protéger les dauphins que l'on risque de capturer en pêchant le thon. La loi sur la protection des mammifères marins prévoit que seuls les thonidés, pêchés conformément aux méthodes prescrites par la réglementation des Etats-Unis, pourront être importés sur le marché des Etats-Unis (79). Les armateurs étrangers qui veulent importer leurs thons aux Etats-Unis doivent donc, en principe, se plier à la Lex Americana et utiliser des filets spéciaux conçus pour laisser s'échapper une partie au moins des dauphins capturés (80). La Commission des mammifères marins, créée par la Loi de 1972, a même prétendu placer des observateurs américains à bord des thoniers étrangers opérant dans le Pacifique Centre-Est et a suggéré au Département d'Etat de placer sous embargo les importations de thon en provenance des Etats qui refuseraient les observateurs (81).

Comme preuve de leur bonne volonté et de leur désintéressement, les Etats-Unis se déclarent prêts à aider financièrement tout Etat qui désirerait mettre en oeuvre des programmes de protection des espèces considérées par les lois américaines comme en danger ou menacées (82).

Au niveau international, le Département d'Etat s'est montré particulièrement actif. Il a joué un rôle considérable dans le processus d'élaboration et de conclusion de la Convention sur le Commerce International des Espèces Menacées du 3 mars 1973 (83). Lors de la conclusion de la Convention pour la conservation des phoques de l'Antarctique (84), les Etats-Unis ont tenu à joindre à l'Acte Final de la Conférence une déclaration dans laquelle ils déplorent que la Convention ne contienne pas de dispositions plus énergiques (85). En 1972, lors de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement humain, ils étaient parmi les principaux défenseurs de la recommandation préconisant un moratoire de 10 ans pour la chasse à la baleine (86).

---

(79) Cf. Sution 101 (a) (2) du Marine mammals Act. Voir la réglementation d'application in Federal Register, 22 january 1974, vol. 39, N° 15, 2181-2183 (alinéa (g) du parag. 216.24).

(80) Elles ne sont cependant pas liées par les contingents de capture de dauphins que doivent respecter les thoniers des Etats-Unis.

(81) Cf. Annual Report of the Marine mammals Commission, Calendar year 1976, Washington D.C. 1977, pp. 43 et s. Le Département d'Etat semble avoir été assez réticent et a préféré internationaliser la question, en la plaçant à l'ordre du jour d'une session spéciale de la Commission Inter-Américaine du Thon Tropical. Voir Inter American Tropical Tuna Commission, "The Tuna-purpoise relationship research, management and possible IATTC", Background paper, 34th meeting of the IATTC, June 27-29 1977, La Jolla, California 1977.

(82) Endangered species Act of 1973, Section 8 (a).

(83) Concernant le champ de notre étude, on notera surtout que c'est sur proposition des Etats-Unis que la Convention s'applique aux espèces marines même en haute mer et que de ce fait le commerce de plusieurs espèces de mammifères marins se trouve restreint par le système de permis mis en oeuvre par la Convention. Voir le rapport de la délégation des Etats-Unis au Secrétaire d'Etat in Department of State Bulletin, Vol. LXVIII, N° 1768, 14 may 1973, p. 63.

(84) Texte in ILM, 1972, pp. 251 et s.

(85) Texte in ILM, 1972, p. 417

(86) Voir le document A/ COMF. 48/14/Rev. 1 p. 12. En 1972, 1973 et 1974, les Etats-Unis soumirent des propositions dans ce sens à la Commission Internationale de la Chasse à la baleine. Ils ne purent jamais réunir la majorité requise des deux tiers.

A la Commission Internationale de la Chasse à la Baleine, ils ont pris l'initiative de soumettre un Protocole destiné à amender la Convention de 1946 dans un sens "conservationniste" (87).

Les incertitudes résultant de la lenteur des travaux de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer ont bloqué tout progrès dans cette direction (88), mais la délégation des Etats-Unis a cependant réussi à faire adopter un certain nombre de mesures concrètes dans le cadre juridique existant (89).

En ce qui concerne les phoques du Pacifique Nord, les Etats-Unis ont tardé d'introduire dans la Convention de 1957 le concept de "population optimale constante" qui est préconisée par leur loi sur la protection des mammifères marins et qui avait permis de prendre en considération des impératifs de gestion des stocks autres qu'économiques, et notamment écologiques (90). Devant l'intransigeance du Japon, ils doivent finalement renoncer à leur proposition, de sorte que la Convention - qui venait à échéance - a été reconduite en 1976 avec des modifications mineures seulement (91).

Il faut reconnaître, qu'en ce qui concerne ces espèces, les Etats-Unis sont dans une position de demandeurs. Lors de la renégociation de la Convention de 1957 sur le phoque à fourrure du Pacifique Nord, leurs relations en matière halieutique avec le Japon traversaient une période particulièrement délicate : le Congrès venait de voter la Loi sur la Conservation et l'Aménagement des pêcheries et le Japon avait compris qu'il allait être une des principales victimes du protectionnisme accru décidé par Washington.

---

(87) Les principales suggestions des Etats-Unis visaient (a) à inclure toutes les espèces de cétacés dans le système de la Convention, (b) à éliminer toute référence à des considérations d'ordre commercial, (c) à préciser que les cétacés ne pourraient être capturés que lorsque les stocks seraient à leur niveau optimal (cf. V.S. Federal Register, vol. 38, N° 147, 1st August 1973, p. 20568).

(88) Cf. International Whaling Commission, Chairman's Reports of the twenty fifth meeting, (parag.), twenty sixth meeting (parag. 21), twenty seventh meeting (parag. 21) et twenty eight meeting (parag. 24).

(89) En 1972, sur proposition des Etats-Unis, la Commission a interdit à ses membres de vendre à des Etats refusant d'adhérer à la Convention de 1946 tout équipement pouvant être utilisé pour la chasse à la baleine. En 1975, elle a voté une proposition américaine visant à étudier les méthodes de chasse utilisées de manière à s'assurer que les baleines souffrent le moins longtemps possible lors de leur capture.

(90) Cf. Marine fisheries Review, Ud 37, N° 8, August 1975, p. 28.

(91) Le Protocole signé le 7 mai 1976 contient entre autre une nouvelle disposition relative à l'utilisation des méthodes de captures susceptibles d'éviter toute souffrance inutile aux animaux. Cf. Annual Report of the Marine Mammals Commission. Calendar Year 1975, Washington DC 1976, pp. 37-38.

DEUXIEME PARTIE

LE PROTECTIONNISME HALIEUTIQUE DES ETATS-UNIS

Depuis le début du siècle, les Etats-Unis ont tenté de mettre en oeuvre une politique qui protégeât les intérêts de leurs pêcheurs côtiers. Compte tenu de l'étroitesse relative de leur zone de pêche (92) ils ont dû, pendant longtemps, négocier avec les Etats tiers exploitant les ressources situées au large des eaux sous leur juridiction.

A ce protectionnisme négocié, la loi sur la Conservation et l'Aménagement des Pêcheries de 1976 a substitué un protectionnisme imposé.

SECTION I

LE PROTECTIONNISME NEGOCIE

Du fait de la richesse des bancs situés au large des côtes américaines, les flottes de pêche d'une quinzaine de pays opèrent régulièrement dans les parages. Les cartes ci-après donnent, à titre d'exemple, une illustration de cette situation, telle qu'elle se présentait en février et juillet 1976. Elles permettent de se faire une idée de l'importance des navires battant pavillon d'Etats dont le territoire est parfois fort éloigné du continent américain.

Face à ce phénomène, les Etats-Unis ont adopté une politique différente selon les Etats en cause. Avec les Etats qui sont leurs voisins immédiats (Canada, Mexique, Cuba) (93), ils ont eux-mêmes désiré négocier puisqu'il arrive fréquemment aux pêcheurs américains d'opérer au large des côtes de ces Etats. En revanche, ce n'est que contraints et forcés, et sans y trouver une contrepartie véritable, qu'ils ont dû négocier avec les Etats plus lointains.

§ 1 - LA NEGOCIATION DESIREE AVEC LES VOISINS IMMEDIATS

C'est avec le Canada que les relations des Etats-Unis en matière halieutique sont les plus anciennes. Certains accords ont eu pour but principal de régler des problèmes de voisinage. D'autres, plus ambitieux, visent à organiser une coopération pour la gestion commune de certains stocks (93).

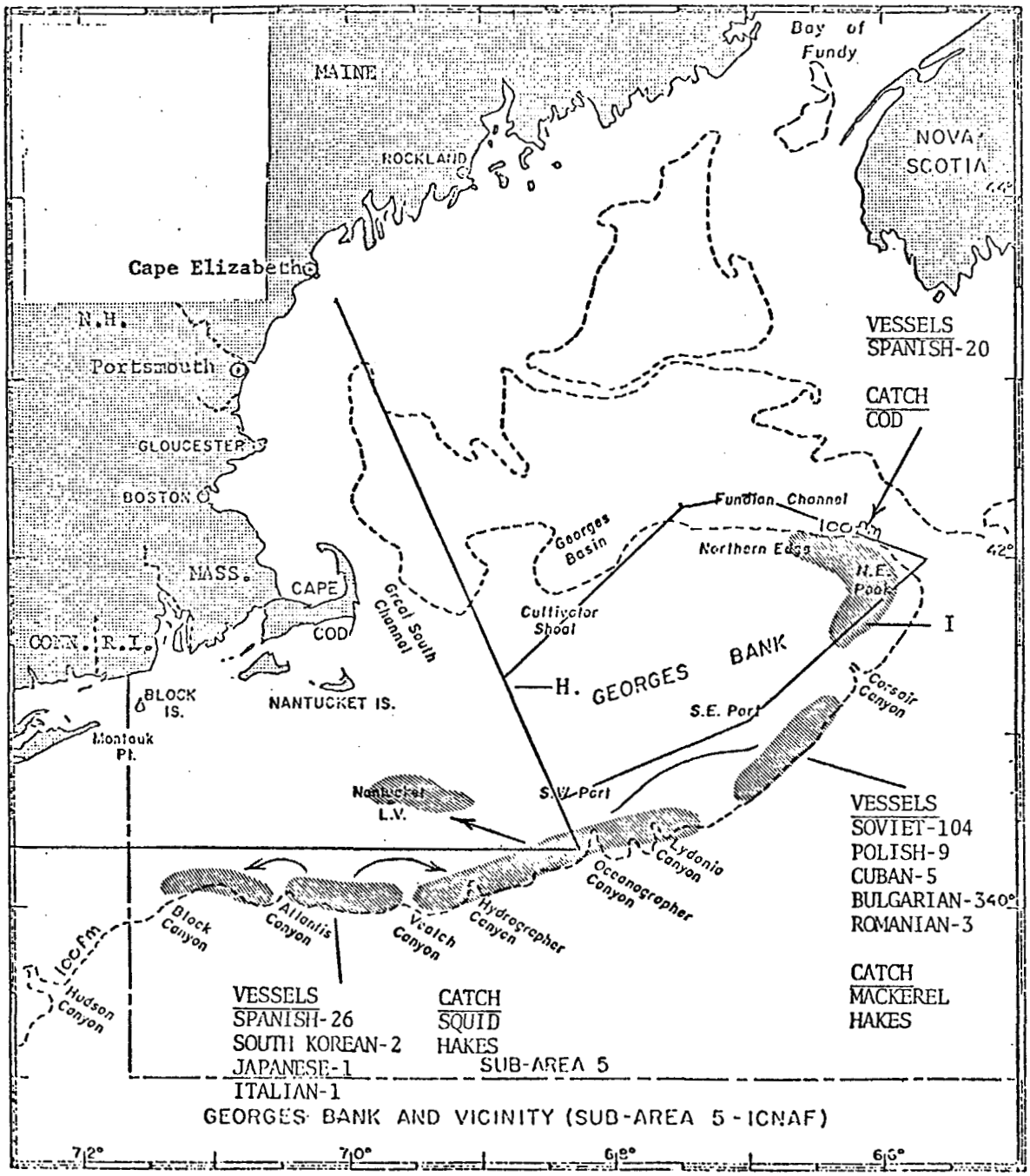
---

(92) Depuis 1966 seulement, les Etats-Unis avaient une zone de pêche exclusive de 12 milles (16 USC, paragraphe 1091-1094).

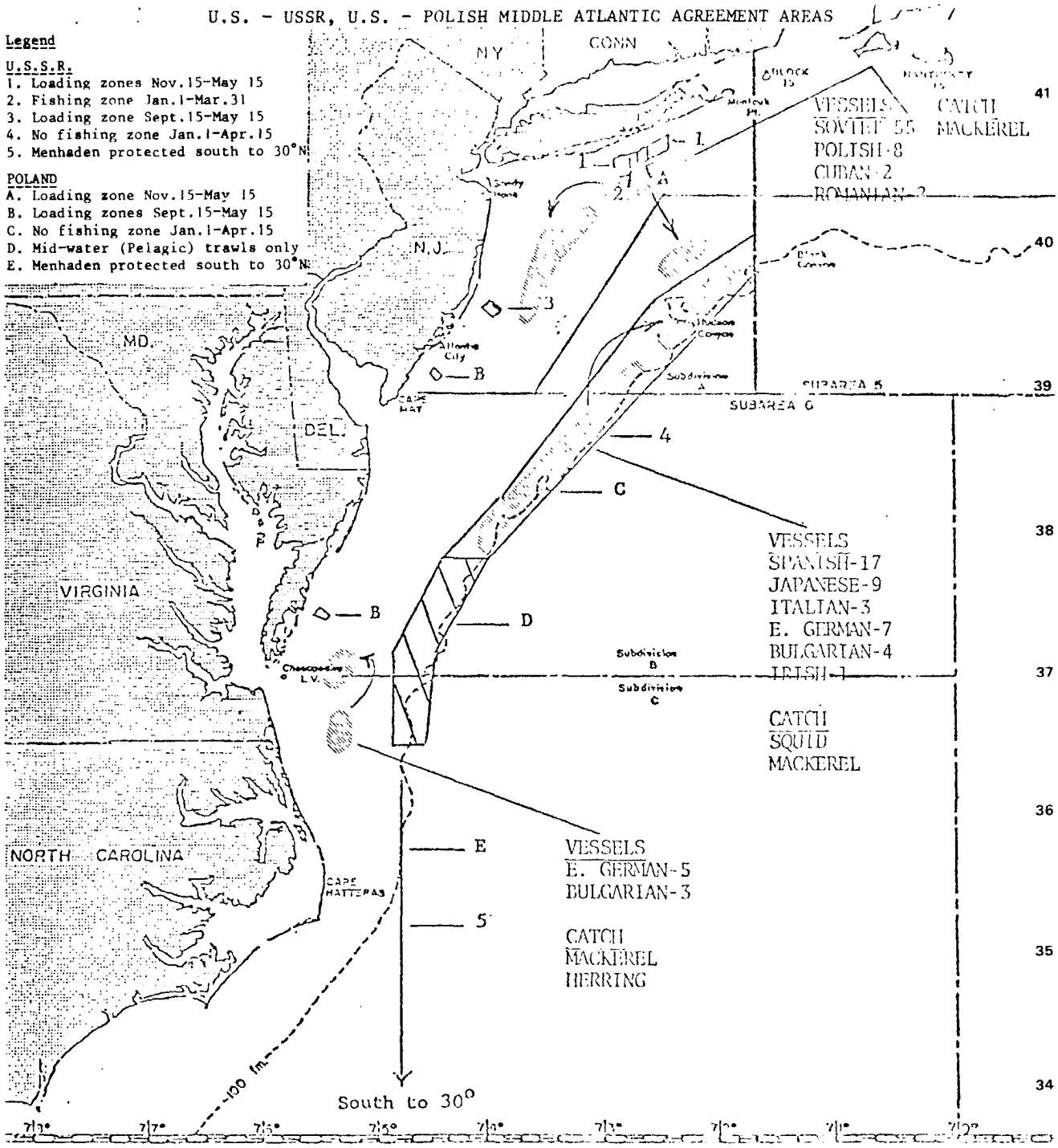
(93) Nous n'envisagerons pas dans ce paragraphe les accords multilatéraux réglementant la pêche au large des côtes des deux Etats (Convention du 8 février 1949 pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest et Convention du 9 mai 1952 pour les pêcheries hauturières du Pacifique Nord). En effet, les principaux problèmes posés par ces Conventions concernent bien davantage l'activité des Etats lointains que les relations des deux voisins. Ces textes seront donc analysés dans le paragraphe suivant.

H - VESSELS EXCEEDING 130' PERMITTED ONLY TRUE MID-WATER TRAWLS OR PURSE SEINES INCAPABLE OF TAKING DEMERSAL SPECIES JANV.1-DEC.31.

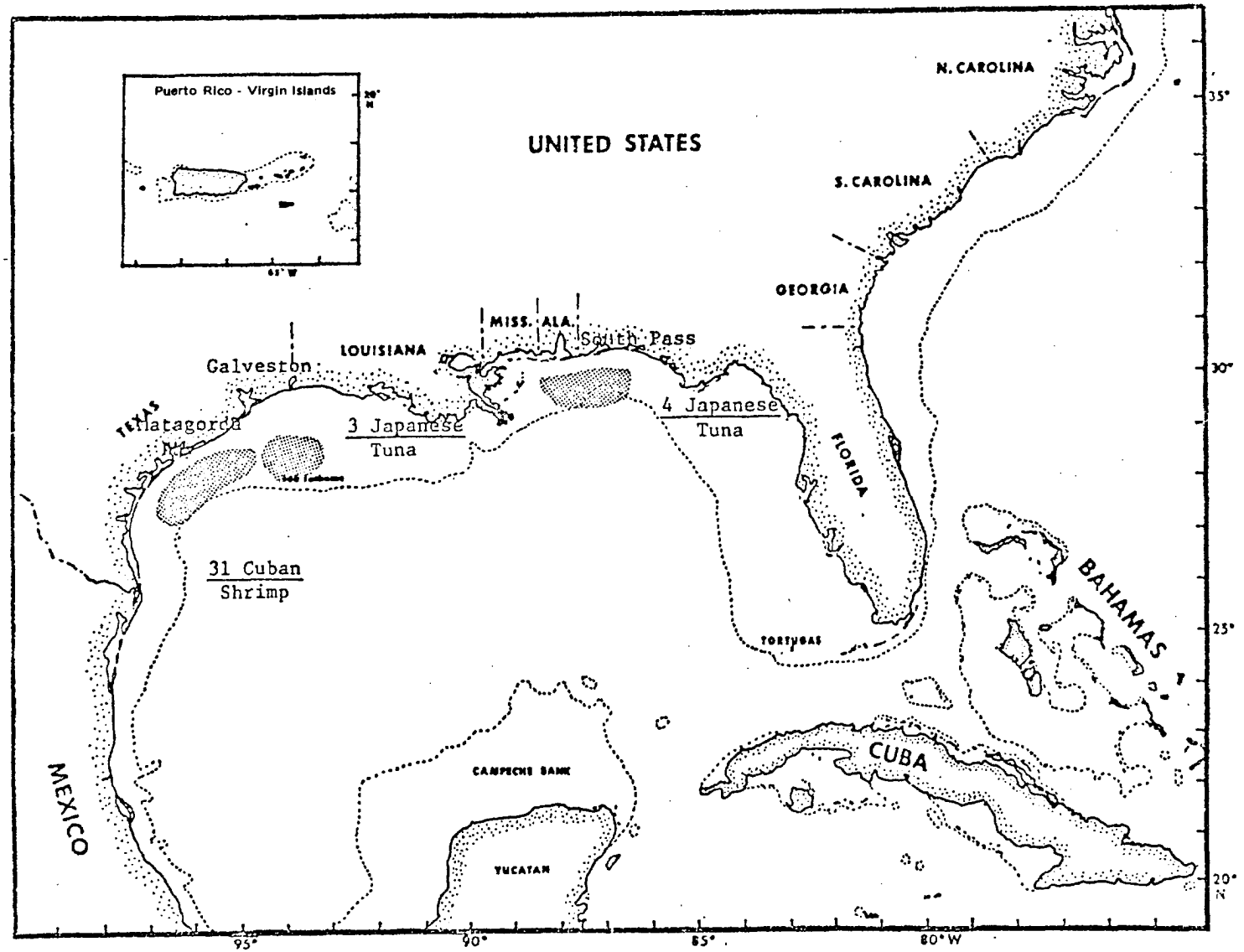
I - VESSELS EXCEEDING 155' PERMITTED ONLY TRUE MID-WATER TRAWLS OR PURSE SEINES INCAPABLE OF TAKING DEMERSAL SPECIES JANV.1-DEC.31.



Navires étrangers dans l'Atlantique Nord-Ouest en février 1976 par pays, nombre de navires, principaux bancs de pêche et espèces exploitées.

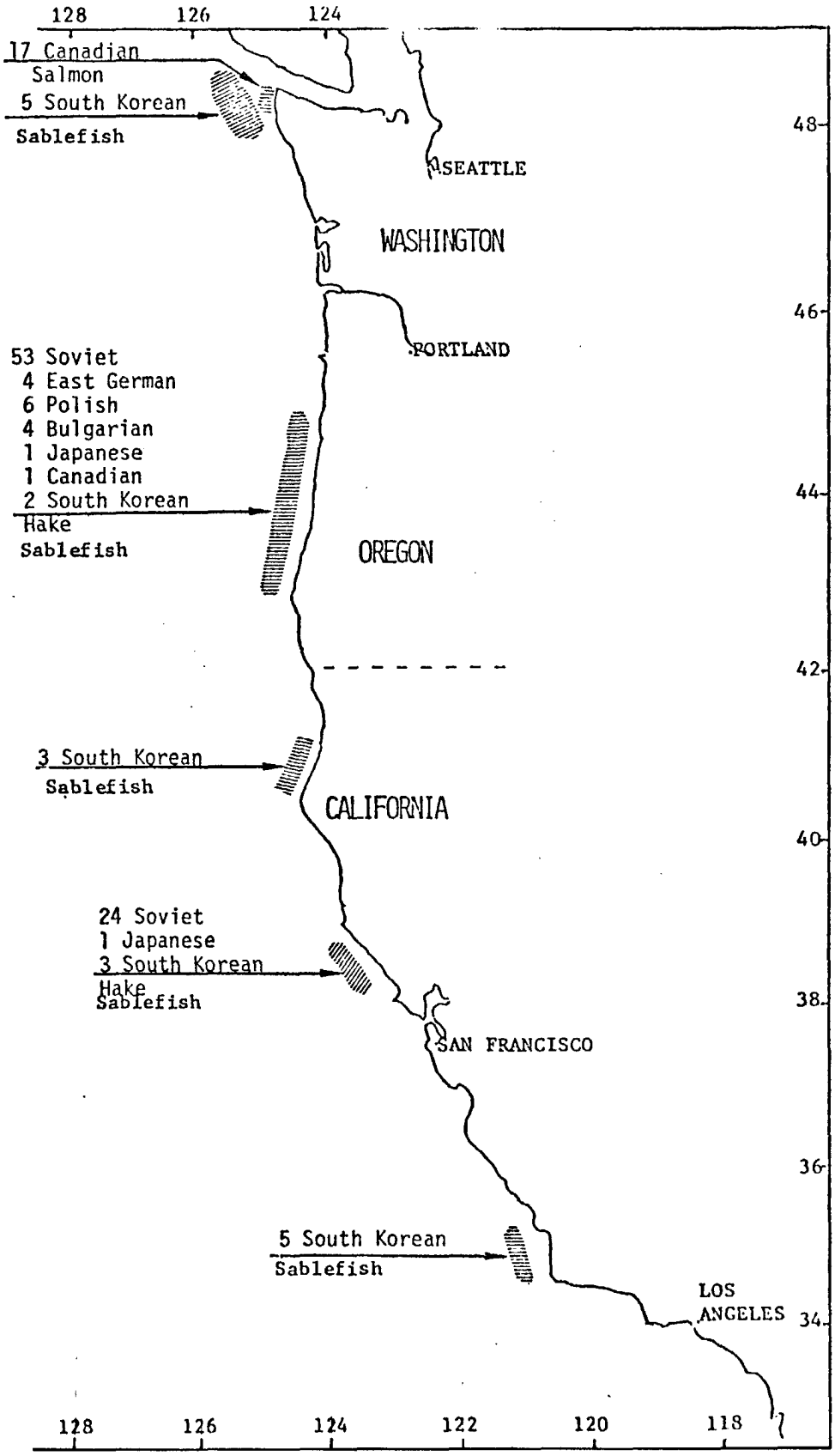


Navires étrangers dans l'Atlantique Centre-Ouest en février 1976, par pays, nombre des navires, principaux bancs de pêche et espèces exploitées.

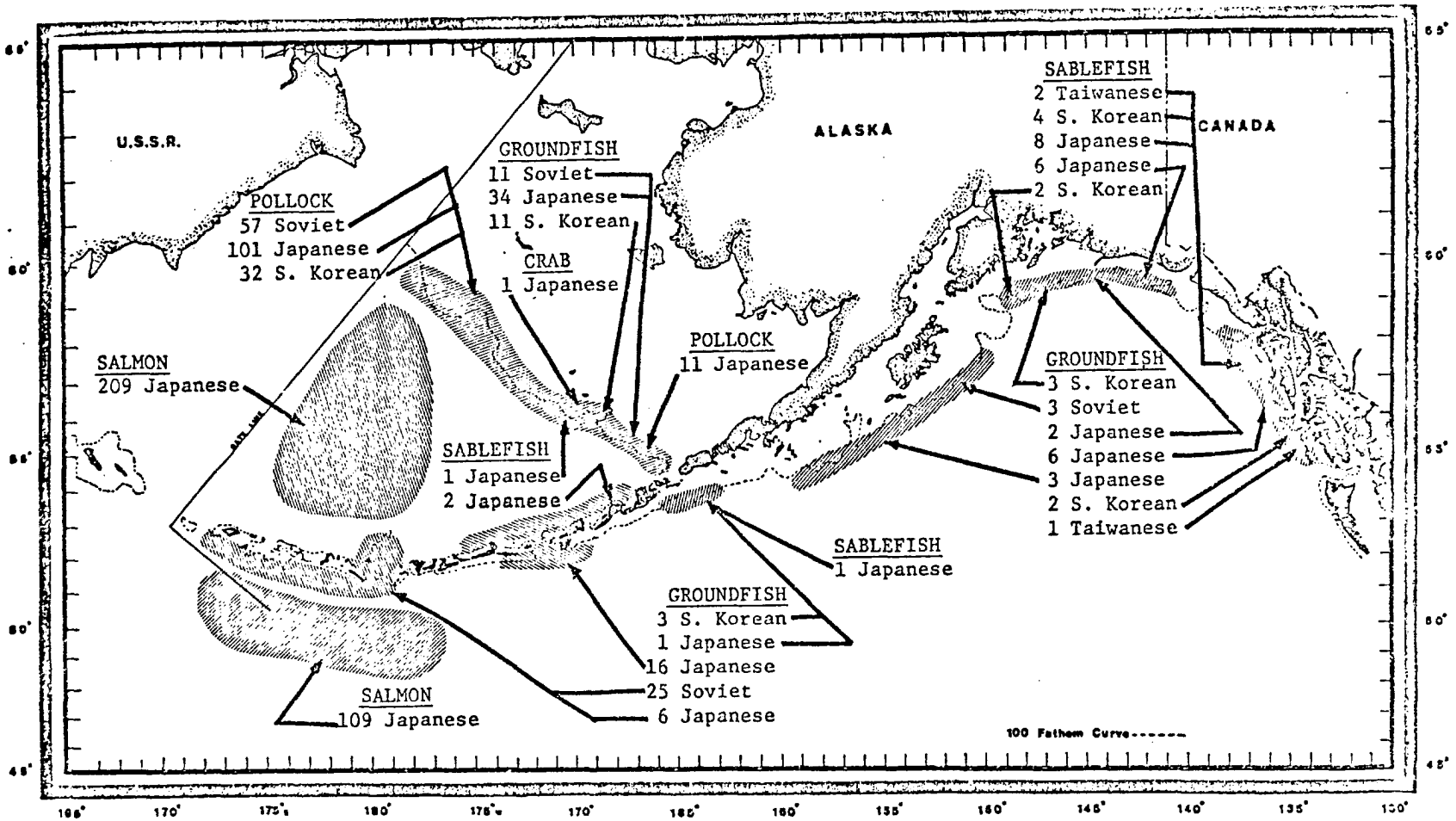


ATC Keesler 3-2285

Navires étrangers opérant dans la zone des Caraïbes au large des côtes des Etats-Unis en juillet 1976.



Navires étrangers opérant au large de la côte ouest en juillet 1976



Navires étrangers au large des côtes de l'Alaska en juillet 1976 par pays, nombre de navires, principaux bancs de pêche, et espèces exploitées.

Dans la première catégorie entre la vieille Convention de Londres du 20 octobre 1818 concernant, entre autres, les droits et obligations des deux Parties dans les parages de Terre Neuve et du Labrador (94). Ce sont les imprécisions contenues dans ce texte qui sont à l'origine de la célèbre sentence rendue le 7 septembre 1910 par la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye (95), dont le contenu a été, avec quelques modifications secondaires, incorporé par les deux Etats dans l'Accord de Washington du 20 juillet 1912 (96). Mentionnons simplement que les commissions mixtes, dont la création était préconisée par la sentence, n'ont jamais eu l'occasion de se réunir (97). Pendant plusieurs lustres, les relations de voisinage entre pêcheurs des deux pays ont été relativement sereines. Des problèmes se sont de nouveau posés lorsque le Canada (en 1964), puis les Etats-Unis (en 1966), décidèrent d'étendre à 12 milles leurs zones de pêche respectives (98). Les deux Etats, ayant prétendu faire valoir des droits historiques sur les eaux ainsi interdites à leurs nationaux, un Accord fut signé en 1970 pour résoudre ce problème. Il a, depuis lors, été étendu et amendé à plusieurs reprises (99). En gros, il prévoit que les pêcheurs des deux Etats pourront, sous réserve de certaines exceptions,

---

(94) US T.S. N° 112. La Convention est en principe toujours en vigueur. Elle s'inscrivait dans le cadre du contentieux anglo-américain consécutif à l'indépendance des Etats-Unis. Elle concernait non seulement les problèmes de pêche, mais également la frontière Etats-Unis-Canada, ainsi que certains biens mobiliers (dont les esclaves, alors considérés comme tels). Par une convention de 1822, le sort des esclaves dont la propriété était contestée à la suite des rectifications territoriales, a été soumis à l'arbitrage du Tsar.

(95) Voir "The Hague Court Report" ed. by J.B. SCOTT, "Carnegie Endowment for International Peace, New York, Oxford University Press, French Ed. 1921 ; J. BASDEVANT : "L'Affaire des Pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne devant la Cour de La Haye", RGDIP, Tome XIX, 1912, p. 421 ; T. WHILLING BALCH : "La décision de la Cour Permanente d'Arbitrage au sujet des pêcheries de l'Atlantique dans le différend entre les Etats-Unis et l'Empire britannique". Revue de droit international et de législation comparée, 2ème série, tome XIII, 1911, pp. 5 et s. On trouvera une bibliographie dans le Recueil des sentences arbitrales, publié par les Nations Unies, Vol. XI, pp. 169 et 170.

(96) US T.S. N° 572 ; AJIL 1913, Supplément, pp. 42 et s.

(97) Cf. D.M. JOHNSTON : "The International Law of marine fisheries" Yale University Press, New Haven and London, 1965, p. 263.

(98) Pour le Canada, loi du 16 juillet 1964 (1964, Statutes of Canada, chapitre 22) reproduite notamment in United Nations Legislative Series (ci-après cité UNLS) ST/LEG/SER.B/15, pp. 52 et s. ; pour les Etats-Unis, loi du 14 octobre 1966 (P.L. 89-658, 80 Stat. 908) reproduite dans le même volume UNLS pp. 701 et s.

(99) TIAS 6879 : UNTS, Vol. 752 N° 10 777 ; UNLS, ST/LEG/SER.B/16 pp. 524-526. L'Accord était conclu pour une période de deux ans. Il a été de nouveau étendu pour un an par un échange de notes effectué à Ottawa les 7 et 21 avril 1972 (TIAS 7323). Il a ensuite été étendu pour une brève période par un échange de notes fait à Washington le 19 avril 1973 (TIAS 7606) jusqu'à ce que les parties arrivent à se mettre d'accord sur le texte d'un accord révisé signé à Ottawa le 15 juin 1973 (TIAS 7676) et valable jusqu'au 24 avril 1974. Cette dernière version a été ultérieurement étendue jusqu'au 8 mai 1974 par un échange de notes signé à Ottawa le 24 avril 1974, jusqu'au 24 avril 1975 par un échange de notes signé à Ottawa le 8 mai 1974 (Tous deux sous le numéro 7818), jusqu'au 24 avril 1976 par un échange de notes signé à Ottawa le 24 avril 1975 (TIAS 8057) et jusqu'au 24 avril 1977 par un échange de notes signé à Ottawa les 14 et 22 avril 1976 (TIAS 8251). Elle a été remplacée par un Accord valable jusqu'au 31 décembre 1977 , signé à Washington le 24 février 1977 (ILM 1977 pp. 590-595). Pour une présentation générale du problème, voir E.W. ALLEN : "The case for the coastal fishermen" Western Fisheries, vol. 74, n° 6, September 1967 pp. 24 et s. et Marine Fisheries Review, August 1973.

continuer à exercer leurs activités comme auparavant sous réserve de ne pas augmenter inconsidérément un effort de pêche (100).

Dans le seconde catégorie entrent les Conventions relatives au saumon et au fletan. La Convention pour la protection, la conservation et l'extension des pêcheries de saumon sockeye dans le fleuve Fraser et ses tributaires, a été signée à Washington le 26 mai 1930 (101). Elle a établi une Commission permanente, dont la compétence s'étend à toutes les eaux fréquentées par les saumons sockeye et les saumons roses nés dans le fleuve canadien Fraser (102), et qui est chargée principalement d'effectuer des recherches biologiques, de réglementer les opérations de pêche, d'améliorer les frayères, de construire et entretenir des établissements de pisciculture et de repeupler les cours d'eau. Ces tâches ont été confiées à un organisme international, principalement parce que la route des saumons, pour atteindre les frayères, toutes situées en territoire canadien, inclut des eaux sous juridiction des Etats-Unis (103). Depuis quelques années,les deux Etats ont, à plusieurs reprises et dans différentes enceintes, mis l'accent sur les droits de l'Etat d'origine (104). Ils ont d'ores et déjà annoncé leur intention de procéder à un réexamen complet de cette situation (105).

Le sort de la seconde commission bilatérale, constituée par les deux Etats, semble tout aussi incertain. Il s'agit de la Commission internationale du fletan du Pacifique,

---

(100) Lorsqu'un stock est pleinement exploité par ces pêcheurs de l'Etat riverain, il est interdit aux nationaux de l'autre Etat de se lancer dans l'exploitation de ce stock. Quant aux stocks qui ne sont pas pleinement exploités, l'Etat qui n'est pas riverain ne peut commencer à les pêcher qu'après avoir obtenu l'accord de l'Etat riverain.

(101) Texte in SDN, Recueil des Traités, vol. CLXXXIV, pp. 305-317 et in UNLS, ST/LEG/SER.B/1, pp. 195-200. La Convention est entrée en vigueur de 18 juillet 1937. Elle a été amendée par un Protocole signé à Ottawa le 28 décembre 1956 entré en vigueur le 3 juillet 1957 (Texte in N.U. Recueil des Traités, vol. 290 pp. 103 et s. et in UNLS ST/LEG/SER.B/15, pp. 885-886) ainsi que par un Protocole signé à Washington le 24 février 1977 (voir US Department of State Bulletin, 21 march 1977, p. 275).

(102) Haute mer, eaux maritimes sous la juridiction des deux Etats, ainsi que le fleuve Fraser et ses affluents.

(103) Notamment le détroit de Juan de Fuca.

(104) Voir le Document de travail présenté par le Canada à la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (A/CONF.62/C.2/L.81) qui affirme notamment que seul l'Etat d'origine est à même de protéger les stocks de saumon et d'en aménager efficacement la pêcherie. La loi américaine de 1976 sur la conservation et l'aménagement de la pêche réserve aux Etats-Unis une compétence exclusive pour aménager les espèces anadromes nées aux Etats-Unis. (Sections 3 (1) et 102 (2).).

(105) Voir le préambule de l'Accord de pêche réciproque du 24 février 1977 (ILM, 1977, p. 590). Signalons que les pêcheurs du Sud de l'Etat de l'Alaska exploitent un stock de saumons qui vont frayer dans le Yukon, fleuve dont l'embouchure est américaine mais dont l'essentiel du bassin (où se situent les frayères) est en territoire canadien. Cette situation pourrait naturellement influencer les négociations.

créée par une Convention du 2 mars 1923 (106). Son but était de protéger les fletans du Pacifique Nord-Est qui, du fait de leur grande taille, ne doivent pas être pêchés au chalut (107). Depuis cette dizaine d'années, les activités des chalutiers d'Etats non membres de la Commission ont provoqué une chute vertigineuse des captures (108). Il est devenu évident qu'un organisme purement bilatéral est inadapté. Si l'on ajoute que les stocks n'effectuent pas de longues migrations et qu'ils se situent tous à une distance inférieure à cent milles des côtes, on peut se demander légitimement si leur gestion et leur aménagement par un organisme international sont toujours justifiés.

La complexité des problèmes en cause explique probablement que les deux Etats n'aient pu parvenir à un accord global avant l'entrée en vigueur de leur législation étendant leurs zones de juridiction.

Avec le Mexique, les négociations ont été plus rapides.

Déjà, lorsqu'en 1966 les deux Etats avaient étendu à 12 milles les limites de leurs zones de pêche respectives (109), un accord avait été signé pour permettre aux pêcheurs des deux pays de continuer pendant 5 ans à pêcher dans les eaux où ils avaient traditionnellement exercé leurs activités (110). De même, après la création de la zone économique exclusive mexicaine (111) et de la zone de conservation des pêcheries des Etats-Unis (112), un nouvel accord a été conclu le 24 novembre 1976 (113). Il permet aux navires de pêche des Etats-Unis, qui étaient déjà autorisés à pêcher dans la zone des 12 milles au large de la Basse-Californie, de continuer leurs activités. Ces dispositions sont cependant de nature transitoire, dans la mesure où ces navires, qui sont énumérés dans une annexe à l'Accord, ne pourront pas être remplacés. Dans la zone économique exclusive mexicaine, 52 navires de pêche autres que les thoniers

---

(106) Texte in SDN, Recueil des Traités, vol. XXXII N° 809 pp. 93 et s. Elle a été remplacée successivement par une Convention du 9 mai 1930 (SDN, Recueil des Traités ; vol. CXXI, N° 2782, pp. 45 et s.) puis par une Convention du 29 janvier 1937 (SDN, Recueil des Traités, vol. CLXXXI, N° 4190, pp. 209 et s.) puis enfin par la Convention du 2 mars 1953, toujours en vigueur (NU, Recueil des Traités, vol. 222, N° 3024 pp. 79 et s.).

(107) L'usage du chalut, en particulier dans les zones de croissance des juvéniles, entraîne la capture d'un trop grand nombre d'immatures.

(108) Les captures dépassaient 70 millions de livres en 1963. En 1974, elles ont atteint leur niveau le plus bas depuis 60 ans (21 millions de livres) Cf. B.E. SKUD : "Management of the Pacific Halibut Fishery" Journal of the Fisheries Research Board of Canada, vol. 30, n° 12, part 2, December 1973, pp. 2393-2398 ; ainsi que, du même auteur : "Jurisdictional and administrative limitations affecting management of the halibut fishery", IPHC, Scientific Report N° 59, Seattle, Washington, 1976.

(109) Loi mexicaine du 13 décembre 1966 in UNLS ST/LEG/SER.B/15 p. 649. Loi des Etats-Unis du 14 octobre 1966 ibid pp. 701-702.

(110) Echange de notes du 27 octobre 1967, in NU. Recueil des Traités, vol. 693 N° 9925 pp. 176-197.

(111) Voir l'ensemble des textes publiés au Diario Oficial du 7 de Junio 1976.

(112) Fishery conservation and Management Act of 1976 ILM, 1976, pp. 634 et s.

(113) Pour les premiers commentaires, voir J.A. VARGAS : "Primeros convenios sobre las 200 millas" Tecnica Pesquera, Diciembre 1976, pp. 26-28, ainsi que World Fishing, April 1977 p. 9 et U.S. Department of State Bulletin, 27 december 1976, p. 758.

se verront allouer des contingents de capture contre paiement de droits de pêche (114). Il est entendu qu'à partir de 1980, aucun contingent de capture ne sera octroyé aux crevettiers des Etats-Unis (115). La pêche thonière, elle, pourra continuer quasi librement contre paiement d'une redevance minime (116).

Quant aux négociations avec Cuba, leur succès est d'autant plus remarquable qu'elles se sont déroulées dans des conditions politiques très particulières et en l'absence de relations diplomatiques formelles entre les deux Etats. Ces derniers étaient en principe liés par une Convention sur la conservation des crevettes, qui avait été signée à La Havane le 15 août 1958 (117) et qui était entrée en vigueur peu avant la rupture des relations cubaine-américaines. Bien qu'elle n'ait jamais été formellement dénoncée, cette Convention n'avait pratiquement jamais pu fonctionner (118). La veille de l'entrée en vigueur de la loi étendant la zone de juridiction des Etats-Unis, les autorités cubaines annonçaient qu'elles revendiquaient une zone économique de 200 milles (119). Compte tenu de la proximité des côtes, les deux zones se chevauchaient sur une surface d'environ 200 000 milles carrés. Deux mois plus tard, le 27 avril 1977, un accord intervint afin de délimiter provisoirement les zones sous la juridiction de chacune des parties (120). Le même jour, un accord de pêche, conclu pour une durée de 5 ans, déterminait les conditions d'accès des navires de pêche cubains dans la zone de conservation des pêcheries des Etats-Unis. A titre de réciprocité, le Gouvernement cubain s'est engagé à permettre aux navires des Etats-Unis de pêcher dans la zone cubaine selon des conditions au moins aussi favorables. Bien que cet accord ressemble sur bien des points à ceux qui ont été conclus en 1976-1977 avec des Etats plus lointains, il apporte certainement plus d'avantages aux Cubains qu'aux pêcheurs des Etats-Unis. Il a été, en général, perçu comme un geste politique de bonne volonté de la part des Etats-Unis. Ces derniers se trouvaient en effet incontestablement en position de force et auraient fort bien pu se montrer plus exigeants.

Tel n'était pas le cas avant l'extension de leur zone de juridiction comme on va le voir maintenant.

---

(114) Voir le paragraphe 8 de l'Annexe à l'Accord.

(115) Voir le paragraphe 9 de l'Annexe à l'Accord qui fixe en détail des modalités du retrait progressif de la flotte de pêche des Etats-Unis.

(116) 20 dollars des Etats-Unis par bateau et par an. (Paragraphe 10 de l'Annexe de l'Accord).

(117) N.U. Recueil des Traités, vol. 358, N° 5124, pp. 70 et s.

(118) La Convention est entrée en vigueur en septembre 1959. La Commission qu'elle établissait formula ses premières recommandations en juin 1960. La rupture des relations diplomatiques est intervenue le 3 janvier 1961.

(119) Decreto ley N° 2 du 24 février 1977. The Christian Science Monitor, 2 march 1977, pp. 1 et 7 ; Le Journal de Genève, 1er mars 1977.

(120) La délimitation, effectuée selon le principe de l'équidistance résulte d'un échange de notes établissant un modus vivendi sur une frontière maritime provisoire valable pour l'année 1977. La détermination définitive de la frontière devrait, selon le Département d'Etat, résulter d'un Traité (Department of State Press Release N° 233 du 26 mai 1977).

§ 2 - LA NEGOCIATION IMPOSEE AVEC LES ETATS LOINTAINS

Si, du point de vue stratégique, on peut considérer le Pacifique comme un océan américain, du point de vue halieutique, c'était jusqu'en 1977 un océan japonais ou tout au moins nippo-soviétique (121). Et pourtant, les Etats-Unis exercent leur souveraineté sur 4/5 des côtes et des îles du Pacifique Nord-Est. Une extension à 200 milles des limites de pêche leur permet de contrôler la quasi-totalité des zones de pêches importantes (voir la Carte ci-après). Dans cette région, l'activité des pêcheurs des Etats-Unis est extrêmement sélective. Ils recherchent presque exclusivement les crabes, les crevettes, les saumons, et les fletans. La plupart de ces espèces posent des problèmes juridiques particuliers.

Pendant longtemps, les Etats-Unis se sont trouvés sur la défensive et ont dû négocier avec le Japon et l'U.R.S.S. afin de protéger leurs pêcheurs.

C'est à propos des crabes que leur position juridique était la plus solide, puisqu'ils pouvaient invoquer l'article 2 de la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental (122) qui octroie à l'Etat riverain des droits souverains sur les espèces sédentaires du plateau. Les Etats-Unis ont rapidement ratifié cette Convention (123), et lorsqu'en 1964 elle est entrée en vigueur, le Congrès avait noté la loi dite "Bartlett" (124) qui interdisait aux navires étrangers d'exploiter les ressources vivantes du plateau continental. Le Japon n'étant pas partie à cette Convention, et continuant à considérer les crabes royaux comme des ressources de la haute mer, les Etats-Unis obtinrent simplement que les pêcheurs nippons plafonnent leurs prises à un certain niveau et s'abstiennent d'employer certains engins dans une zone de la mer de Behring, au Nord de l'île Unimak (125). Ce premier accord, signé le 25 novembre 1964 (126) pour une durée de deux ans, a été par la suite constamment renouvelé et amendé (127).

---

(121) En 1969, par exemple, les captures dans la partie septentrionale du Pacifique Nord étaient ainsi réparties : Japon 8 millions de tonnes ; U.R.S.S. 2,0 ; Chine Populaire 1,5 ; Corée (Sud) 0,8 ; Corée (Nord) 0,7 ; Etats-Unis 0,6 ; Taïwan 0,4 ; Mexique 0,2 ; Canada 0,1. Cf. H. Kasahara et W. Burke : "North Pacific Fisheries Management" Paper N° 2 in a series prepared for the Program of International studies of fishery arrangements, Resources for the future Inc., Washington DC, may 1973, p. 13.

(122) Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 499, pp. 311 et s., TIAS 5578.

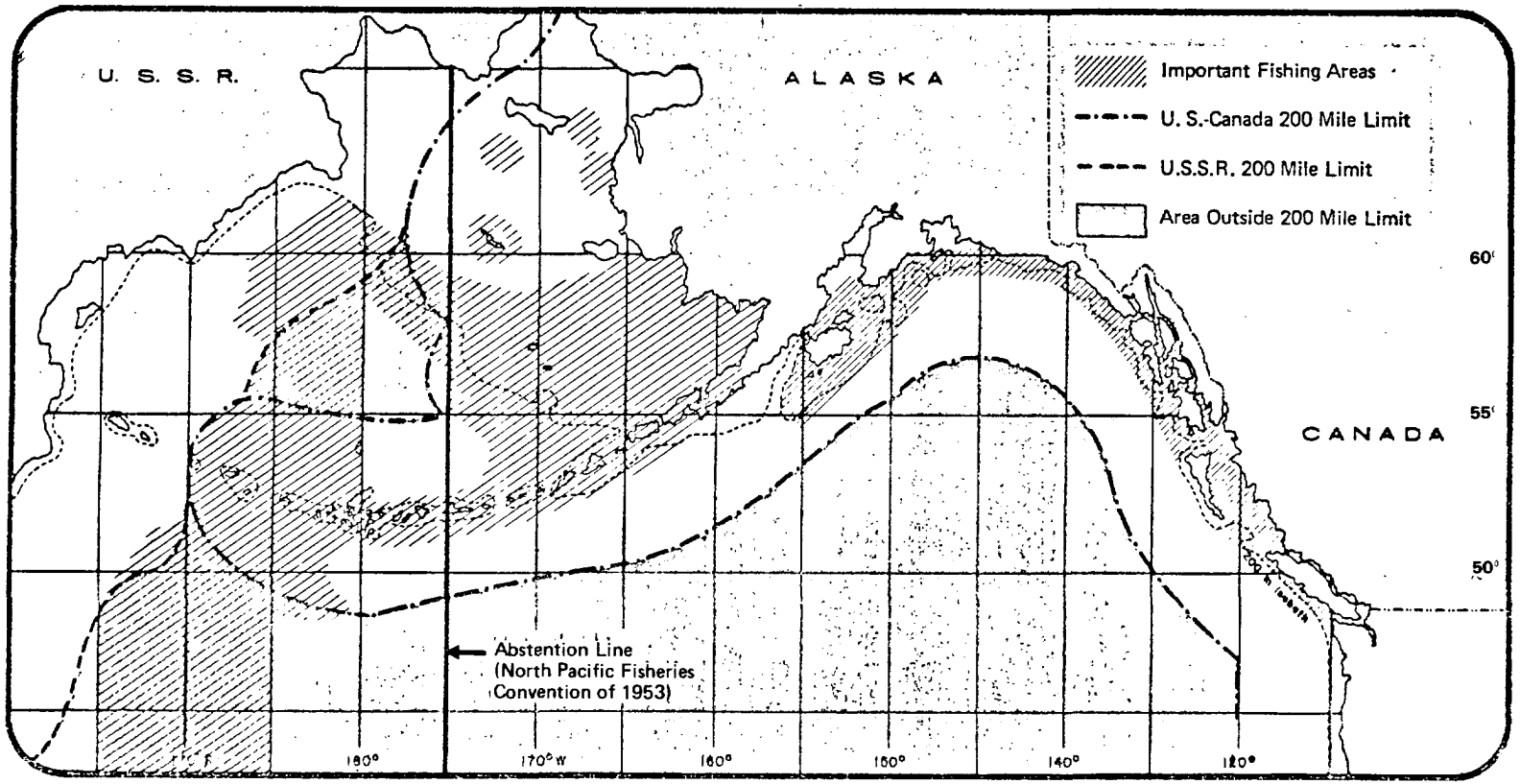
(123) Ils ont déposé leur instrument de ratification le 12 avril 1961.

(124) Public Law 88-308, 20 may 1964, 78 Stat. 196. Texte reproduit in UNLS ST/LEG/SER.B/15 pp. 699-701.

(125) Dans cette zone appelée "crab pot sanctuary" et située partiellement en haute mer, le Japon accepta de renoncer à utiliser des filets pour capturer les crabes. L'usage de tels engins entraînait la destruction des nasses fixes posées par les pêcheurs américains.

(126) Echange de notes (avec appendice) constituant un accord relatif à la pêche du crabe d'Alaska dans la mer de Behring orientale, fait à Washington le 25 novembre 1964. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 533, N° 7730, pp. 31-37.

(127) L'Accord de 1964 a été successivement amendé et renouvelé par un échange de notes, fait à Washington le 29 novembre 1966 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 680, N° 7730, pp. 382-385), puis par un échange de notes fait à Washington le 23 décembre 1968 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 714, N° 7730, pp. 286-291), puis par un échange de notes fait à Tokyo le 11 décembre 1970 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 776, N° 11063, pp. 248-255, et TIAS N° 7029), puis par un échange de notes fait à Washington le 20 décembre 1972 (TIAS N° 7527), puis par un échange de notes fait à Tokyo le 24 décembre 1974 (TIAS N° 7986).



Relationship of present important fishing areas to the U.S. - Canada - Soviet 200 mile limit.

Chaque fois, les Japonais ont accepté de nouvelles restrictions (128), si bien qu'à partir de 1974, ils renoncèrent pratiquement à la pêche du crabe royal (129). Avec l'Union soviétique, les négociations furent facilitées par le fait que cet Etat était partie à la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental. Un premier accord biennal fut signé le 5 février 1965 (130). Il a été régulièrement renouvelé et amendé dans un sens chaque fois plus restrictif (131). En fait, depuis 1973, les navires de pêche soviétique sont virtuellement éliminés de cette pêche (132). Le tableau ci-après montre clairement les conséquences de ces accords sur le

---

(128) En 1968, les captures de crabes "Tanner" furent également contingentées, et le crab pot sanctuary fut étendu. En 1972, le Japon renonça à l'usage des filets dans toute la mer de Behring, ce qui rendit sans objet le crab pot sanctuary. Chaque fois, les contingents ont été considérablement réduits : 185 000 caisses pour 1965 et 1966, 163 000 pour 1967 et 1968, 85 000 pour 1969 et 1970, 37 500 pour 1971 et 1972, 30 000 pour 1973 et 1974, 12 500 pour 1975-1976, pour les crabes royaux. Chaque caisse représente 48 boîtes d'une demi-livre. Le contingent de crabes Tanner est passé de 16 000 000 de crabes en 1969-1970 à 10,2 millions en 1975-1976.

(129) Les pêcheurs japonais continuent d'exploiter les crabes Tanner de moindre valeur commerciale et qui n'intéressent pas les pêcheurs des Etats-Unis.

(130) Accord concernant la pêche au crabe d'Alaska signé à Washington le 5 février 1965 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 541, N° 7863, pp. 97-106, TIAS 5752).

(131) L'Accord de 1965 a été successivement renouvelé et amendé par un Accord signé à Washington le 13 février 1967 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 688, N° 7863, pp. 428-436 et TIAS N° 6217), par un Accord signé à Washington le 31 janvier 1969 (Nations Unies, Recueil des Traités, N° 7863, pp. 292-297 et TIAS 6635), par un Accord signé à Washington le 12 février 1971 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 781, N° 11 132, pp. 204-220 et TIAS 7044), par un échange de notes fait à Washington le 31 décembre 1972 (TIAS 7541), par un accord signé à Moscou le 21 février 1973 (TIAS 7571), par un échange de notes du 31 décembre 1974 (TIAS 7981), par un échange de notes du 26 février 1975 (TIAS 8020), puis enfin, par un Accord du 18 juillet 1975. L'Accord du 5 février 1965 avait été précédé, le 14 décembre 1964, par un autre accord bilatéral, lui aussi régulièrement renouvelé et amendé depuis lors, destiné à protéger les pêcheries de crabes qui ont leur siège dans le Pacifique Nord, au sud des Aléoutiennes autour de l'Ile Kodiak. Les Soviétiques acceptèrent d'interdire à leurs chalutiers d'opérer pendant une partie de l'année à l'intérieur de six zones dans lesquelles les chaluts risquaient d'endommager les engins fixes utilisés par les pêcheurs de crabes américains. Voir l'Accord concernant la pêche dans le Pacifique Nord-Est, signé à Washington le 14 décembre 1964 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 531, N° 7705, pp. 214-228), renouvelé et amendé par un Accord signé à Washington le 18 décembre 1967 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 697, N° 7705, pp. 316-320), puis par un Accord signé à Washington le 31 janvier 1969 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 714, N° 7705, pp. 281-285 et TIAS 6637), puis par un Accord signé à Washington le 12 février 1971 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 777, N° 11 067 et TIAS 7046), puis par un Accord signé à Washington le 31 décembre 1972 (TIAS 7541), puis par un accord signé à Moscou le 21 février 1973 (TIAS 7572), puis par un échange de notes fait à Washington le 31 décembre 1974 (TIAS 7981), puis par un échange de notes fait à Washington le 26 février 1975 (TIAS 8020). En juillet 1975, les dispositions faisant l'objet de cet accord ont été incluses dans le texte de l'Accord concernant les pêcheries dans le Nord-Est de l'Océan Pacifique, au large des côtes des Etats-Unis. Les amendements apportés par les révisions successives ont surtout concerné les limites de six zones interdites, en particulier après l'extension, à 12 milles de la zone de pêche américaine. A partir de 1967, des dispositions similaires furent incluses dans les accords bilatéraux nippo-américains, relatifs à certaines activités de pêche au large des côtes des Etats-Unis.

(132) Voir l'article très documenté de M. JACOBS : "United States participation in International Fisheries Agreements" Journal of Maritime Law and Commerce, vol. 6, N° 4, July 1975, pp. 471 et s., en particulier p. 516.

volume des prises de trois Etats (133).

En ce qui concerne les saumons nés sur leur territoire, les Etats-Unis ont toujours voulu en prohiber la pêche en haute mer. Seul le Japon se livre à ce type de pêche dans le Pacifique Nord. Par une Convention signée à Tokyo le 9 mai 1952 avec le Canada et les Etats-Unis (134), les Japonais acceptèrent le principe américain, dit de "l'abstention", selon lequel les Etats n'ayant pas participé dans le passé à l'exploitation en haute mer d'un stock, faisant l'objet de mesures de conservation édictées par un autre Etat, ne peuvent exploiter ce stock que s'il est démontré, par des études scientifiques approfondies, qu'une exploitation plus intensive ne procurerait pas une augmentation appréciable du rendement annuel (135). En vertu de ce principe, le Japon a notamment accepté de s'abstenir d'exploiter les saumons à l'Est du 175ème Ouest (136). Lors de la négociation de cette Convention, on pensait qu'aucun saumon né sur le continent américain ne dépassait cette ligne. Depuis lors, on s'est aperçu du contraire. En particulier, on a constaté que les saumons, nés en Alaska, migraient bien au-delà de cette ligne. Selon les années, les pêcheurs japonais capturent de 8 à 50 % des saumons nés en Alaska. Lors de l'extension de la zone de pêche des Etats-Unis à 12 milles, les Japonais ont accepté de tenir compte de la position des Etats-Unis (137). Mais, en dépit des protestations américaines, ils ont toujours exploité les saumons en haute mer (138).

---

(133) Afin d'éviter tout conflit entre leurs propres pêcheurs, l'Union Soviétique et le Japon ont signé, en avril 1967, un Accord divisant le Sud-Est de la Mer de Behring en bandes horizontales réservées alternativement aux pêcheurs de l'un ou l'autre Etat (Cf. Commercial Fisheries Review, vol. 29, N° 6, June 1967, p. 22 et la carte publiée in W.B. PARKER : "Alaska and the Law of the Sea, International fisheries regimes of the North Pacific" Published by the Arctic Environmental Information and Data Center, University of Alaska, Anchorage, Alaska, June 1974, p. 34).

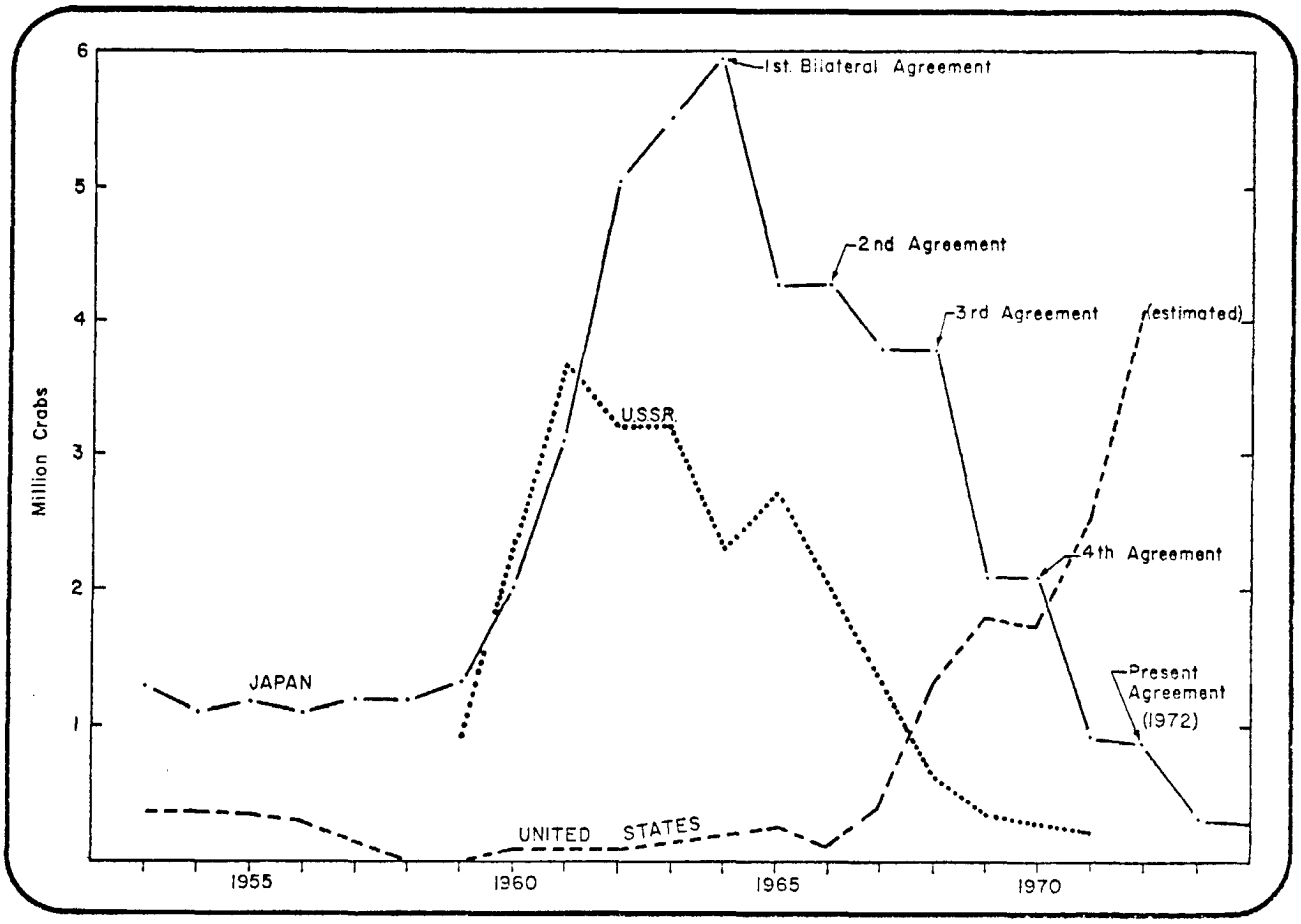
(134) Texte in Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 205, N° 2770, pp. 81-101.

(135) Voir notamment G.H.J. Van der Molen : "The principle of abstention and the freedom of the sea" : Netherland International Law Review, 1959, N° 6 special issue, Liber Amicorum J.P.A. François, pp. 203-212 ; ainsi que le Document A/CONF.13/C.3/L.69 soumis par les Etats-Unis à la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

(136) En 1952, le Japon avait en outre accepté de s'abstenir d'exploiter le fletan et le hareng dans de vastes zones de haute mer. Les restrictions concernant les deux espèces ont été par la suite supprimées ou considérablement atténuées. En 1962, la Commission Internationale des Pêcheries du Pacifique Nord (INPFC), créée par la Convention de 1952, a autorisé le Japon à pêcher les fletans de la mer de Behring. Dès 1959, elle l'avait autorisé à pêcher les harengs situés au large des côtes de l'Alaska ; en 1961, ce droit fut étendu au reste du Pacifique Nord, sauf pour les zones situées au large de la Colombie britannique. Enfin, en 1962, les stocks situés au large de la côte Ouest des îles de la Reine Charlotte furent eux aussi ouverts aux chalutiers japonais (voir INPFC, Annual Reports, 1959, p. 9, 1961, p. 15, 1962, pp. 11 et 13).

(137) Voir l'échange de notes constituant un accord relatif à la pêche au saumon effectué à Tokyo le 9 mai 1967 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 685, N° 9766, pp. 285-289 et TIAS 6287) renouvelé le 22 décembre 1968 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 714, pp. 334-336), le 11 décembre 1970 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 776, N° 11 062, pp. 232-233 et TIAS 7020) le 20 décembre 1972 (TIAS 7528) et le 24 décembre 1974.

(138) Ainsi, par exemple en juillet 1976, on ne comptait pas moins de 318 navires japonais engagés dans cette pêche au Nord et au Sud de la partie Ouest des Alléoutiennes (voir la carte p.).



Captures de crabes royaux dans l'Est de la mer de Behring (1953-1972).

Les autres pêcheries intéressant les Etats-Unis ont été reglementées partiellement par la Commission Internationale des pêcheries du Pacifique Nord, créée par la Convention tripartite de 1952. On doit cependant noter que cette Commission ne peut recommander des mesures de conservation que pour les stocks qui sont exploités de manière substantielle par au moins deux des parties contractantes (139). Comme, ni les pêcheurs du Canada, ni ceux des Etats-Unis ne se livrent au chalutage dans le Pacifique Nord-Est, de façon substantielle, toutes les opérations de pêche au chalut, qui sont le fait de l'U.R.S.S., du Japon et de la République de Corée, ne peuvent être réglementées par la Commission. Chaque fois que les Etats-Unis ont tenté de faire adopter des mesures de réglementation pour les stocks qu'eux-mêmes, et le Canada n'exploitaient pas substantiellement, le Japon s'est prévalu de cette disposition pour refuser son consentement (140). Or, bien que les Etats-Unis n'exploitent pas directement ces ressources, les opérations de chalutage d'autres Etats ont des répercussions sur leurs pêcheries de crabe et de fletan. Pour pallier les insuffisances de la Convention de 1952, les Etats-Unis ont dû négocier des accords bilatéraux avec le Japon, l'U.R.S.S. et d'autres Etats de pêche lointaine. Leur but était principalement de restreindre au maximum les opérations de chalutage dans les zones où les pêcheurs américains exploitaient des crabes ou des fletans. Jusqu'en 1966, ils ne disposaient que de peu d'arguments. La loi du 14 octobre 1966 (141), étendant à 12 milles la zone de pêche des Etats-Unis, affectait sensiblement l'activité traditionnelle des chalutiers russes et japonais. Elle leur fermait des zones particulièrement riches et les empêchait en principe de s'approcher des côtes pour s'approvisionner et transborder leurs captures sur des navires-usines dans des eaux calmes. En échange du droit de continuer leurs opérations de chalutage dans des zones non fréquentées par les pêcheurs américains, et du droit de procéder à des opérations de transbordement à l'intérieur de la zone de pêche nouvellement créée, les Etats-Unis obtinrent, dès 1967, du Japon (142) et de l'U.R.S.S. (143), qu'ils s'abstiennent de pêcher dans certaines zones de haute mer situées au-delà de 12 milles et qui présentaient un intérêt spécial pour les pêcheurs d'Oregon et de l'Etat de Washington. Ces accords bisannuels furent ensuite

---

(139) Convention du 9 mai 1952, article III (C).

(140) Les recommandations ne peuvent être formulées par la Commission que par un Accord unanime de trois parties contractantes.

(141) P.L. 89-658, 80 Stat. 908.

(142) Echange de notes constituant un Accord relatif à certaines activités de pêche au large des côtes des Etats-Unis d'Amérique (avec notes jointes et procès-verbaux approuvés) fait à Tokyo le 9 mai 1967 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 685, N° 9765, pp. 261-282 et TIAS 6287).

(143) Accord relatif à certaines questions posées par l'exercice de la pêche dans la partie Nord-Est du Pacifique au large des côtes des Etats-Unis d'Amérique (avec échange de lettres), signé à Washington le 13 février 1967 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 688, N° 9848, pp. 158-180 et TIAS 6216).

régulièrement renouvelés et amendés (144). Chaque fois, les Etats-Unis arrivèrent à imposer des restrictions supplémentaires à l'activité de leurs co-contractants. Les cartes ci-après donnent une idée de la complexité de la réglementation agréée pour 1875, 1976, avant l'entrée en vigueur de la loi étendant à 200 milles la juridiction américaine sur les pêches de la région.

Au début des années 70, les Etats-Unis parvinrent à conclure des accords du même type avec la République de Corée (145) et la Pologne (146).

Dans l'Océan Atlantique, les Etats qui pêchent au large des côtes des Etats-Unis sont encore plus nombreux. Comme dans la zone de l'Océan Pacifique, on trouve une Convention multilatérale et une série d'accords multilatéraux. Ici s'arrêtent toutefois les similitudes. La Convention multilatérale, signée en 1949 (147), couvre toutes les espèces et regroupe pratiquement tous les Etats intéressés (148). Elle a été conclue à l'initiative du gouvernement de Washingyon lorsqu'il devint évident que la Convention de Londres du 23 mars 1937, pour la réglementation du maillage des filets de pêche et les failles minimales de poisson (149), ne pourrait entrer en vigueur dans un délai raisonnable. Pendant longtemps, les Etats-Unis ont activement

---

(144) Avec l'Union Soviétique, l'Accord du 13 février 1967 a successivement été renouvelé à Washington le 18 décembre 1967 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 697, N° 9848, pp. 362-376 et TIAS 6409) à Moscou les 29 février - 9 avril 1968 (ibid) à Washington le 31 janvier 1969 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 714, N° 9848, pp. 352-370 et TIAS 6636), à Washington le 12 février 1971 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 777, N° 11 066 et TIAS 7045), à Moscou les 22 février - 15 mars 1972 (TIAS 7328), à Washington le 31 décembre 1972 (TIAS 7541), à Moscou le 21 février 1973 (TIAS 7573), à Washington le 31 décembre 1974 (TIAS 7981), à Washington le 26 février 1975 (TIAS 8020) et à Washington le 18 juillet 1975. Avec le Japon, l'Accord du 9 mai 1967 a été successivement renouvelé à Washington le 23 décembre 1968 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 714, N° 9745, pp. 229-238), à Washington le 20 décembre 1972 (TIAS 7528) et à Tokyo le 24 décembre 1974. Par l'Accord de 1974, le Japon a accepté de limiter ses captures même en haute mer dans le Pacifique Nord et la mer de Behring. Ceci est d'autant plus remarquable qu'il s'y était toujours refusé dans le cadre de la Commission tripartite établie par la Convention de 1952.

(145) Accord signé le 24 novembre 1972 (TIAS 7517) conclu pour une période de cinq ans. Les Coréens acceptèrent de s'abstenir d'exploiter les saumons et les fletans à l'Ouest du 175ème Ouest. En contrepartie, ils se virent autorisés à effectuer des opérations de transbordement à l'intérieur de la zone de pêche des Etats-Unis dans la mer de Behring.

(146) Un premier Accord a été conclu le 30 mai 1975. Il a été renouvelé le 16 décembre 1975. Les navires de pêche polonais ont été autorisés à effectuer des opérations de transbordement en un point situé à l'intérieur de la zone de pêche américaine. En contrepartie, ils ont renoncé à opérer dans la quasi-totalité de la mer de Behring, ainsi qu'à pêcher les saumons, les fletans et les crevettes. Ils ont également accepté de restreindre leurs opérations de chalutage dans les zones de haute mer du Pacifique Nord où les pêcheurs américains posent des engins fixes.

(147) Il s'agit de la Convention internationale pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest signée à Washington le 8 février 1949 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 157, N° 2053, pp. 158-183 et TIAS 2089).

(148) Fin 1976, les Etats parties à la Convention étaient les suivants : Etats-Unis, Royaume-Uni (depuis 1949), Islande, Canada, Danemark (1950), Espagne, Norvège, Portugal, Italie (1952), France (1953), R.F.A. (1957), U.R.S.S. (1958), Pologne (1961), Roumanie (1967), Japon (1970), Bulgarie (1972) , Allemagne (Rép. dém.) (1974), et Cuba (1975). Les Etats-Unis se sont retirés à partir du 1er janvier 1977 (voir infra).

(149) Texte in DE MARTENS, Nouveau Recueil, 3e série, tome XXXVIII, 3e livraison, pp. 822 et s. La Convention devait entrer en vigueur après le dépôt des instruments de ratification de tous les Etats signataires. L'Allemagne, Etat signataire, n'avait pas ratifié.

soutenu la Commission créée par la Convention de 1949 dont ils étaient d'ailleurs dépositaires (150). Au cours des quinze premières années d'existence de la Commission, les problèmes juridiques intéressant les Etats-Unis ont été finalement assez peu nombreux. Le fait important fut, sans aucun doute, l'internationalisation croissante de cette pêcherie avec, pour corollaire, le déclin de l'importance relative des prises des pêcheurs américains. Lorsque la Convention a été négociée, les dernières statistiques réellement représentatives étaient celles de 1938. Il en résultait que les pêcheurs des Etats-Unis capturaient 31,5 % des prises dans la zone de l'Atlantique Nord-Ouest (151). Trente-quatre ans plus tard, leur part était tombée à 6,9 % (152). Face à l'offensive des pays socialistes (153), les Etats-Unis ont tout d'abord réagi en tendant de renforcer le mécanisme multilatéral existant. Ils ont proposé d'élargir la zone de compétence de la Commission de manière à ce que les stocks situés au large de leurs côtes, mais au Sud de la zone définie en 1949, soient protégés internationalement (154). Ils ont déployé beaucoup d'efforts pour faire adopter, puis perfectionner, un système d'inspection internationale dans le cadre de la Commission. Les mécanismes mis en oeuvre par la Convention de 1949 respectaient les anciens principes du droit de la mer et notamment les principes de l'égalité et de la liberté. Ils n'ont donc pu être utilisés dans l'intérêt des pêcheurs des Etats-Unis pour freiner l'extension des activités des pêcheurs d'Europe de l'Est. Il a donc alors fallu recourir à des

---

(150) *La Convention a été amendée à plusieurs reprises. Voir le Protocole fait à Washington le 25 juin 1956 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 331, pp. 389 et s. et TIAS 4170) ; la Déclaration d'accord faite à Washington le 24 avril 1961 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 480, pp. 335 et s. et TIAS 5380) ; le Protocole fait à Washington le 15 juillet 1963 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 590, pp. 293 et s. et TIAS 6011) ; les deux protocoles faits à Washington le 29 novembre 1965 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 756, pp. 220 et s. et TIAS 6840 et 6841). Le Protocole fait à Washington le 1er octobre 1969 (TIAS 7432) le Protocole fait à Washington le 6 octobre 1970 (TIAS 7941) et le Protocole fait à Washington le 8 avril 1975, non entré en vigueur. Texte anglais in ICNAF, Annual Report, vol. 24, p. 9.*

(151) *Hearing before a sub-committee of the Committee on foreign relations, United States Senate, 81st Congress, 1st Session on the ratification by the US Government of three fisheries Conventions, July 19 1949, US Government Printing Office, Washington 1949, p. 79. Canada et Terre-Neuve s'assuraient respectivement 27,8 et 27,9 %, le Royaume-Uni 0,2 %, le Danemark 3,5 %, la France 6,6 %, la Norvège 0,7 % et le Portugal 1,9 %.*

(152) *ICNAF, Annual Meching, June 1973. Document ICNAF Summ. Doc 73/17 revised 4 july 1973. L'U.R.S.S. s'assurait 33,4 %, le Canada 29,3 %, l'Espagne 7,3 %, les Etats-Unis 6,9 %, la Pologne 5,5 %, le Portugal 4,1 %, l'Allemagne de l'Est 3,6 %, la R.F.A. 2,7 %, le Danemark 2,3 %, la France 1,6 %, etc.*

(153) *En 1972, les prises des Etats membres du COMECON représentaient 43,6 % des captures.*

(154) *En 1967, la Commission avait créé, au sud de la zone de la Convention telle que définie en 1949 une "zone statistique" dans le seul but s'y recueillir des données intéressant la zone de la Convention. En 1971, les Etats-Unis firent ressortir que certains stocks du Georges Bank migraient aussi bien dans la zone sud de la Convention que dans la "zone statistique" (dite zone 6) et ils proposèrent la fixation d'un contingent global de capture pour ces stocks. En 1973, ils proposèrent d'étendre à la zone b la zone d'application de la procédure d'inspection internationale approuvée deux ans auparavant par la Commission. Enfin, en 1974, ils suggérèrent d'amender la Convention de 1949 de manière à intégrer formellement la zone 6 dans la zone de la Convention. Cf. ICNAF Annual Proceedings, vol. 17, p. 25, vol. 22, p. 70 ; Annual Report, vol. 23, p. 43 et comm., Doc. 74/9 Addendum I.*

accords bilatéraux. Avec l'U.R.S.S., en 1967 (155), puis avec la Pologne en 1969 (156), et avec la Roumanie en 1973 (157), les Etats-Unis ont utilisé les mêmes arguments de négociation que dans le Pacifique : les navires de pêche de ces deux Etats se sont vus octroyer certaines facilités portuaires ainsi que le droit de transborder leurs cargaisons dans la zone de pêche des Etats-Unis. En contrepartie, ils ont accepté de restreindre leurs activités dans certaines zones de haute mer, particulièrement importantes pour les pêcheurs des Etats-Unis.

Compte tenu de la fréquence des incidents opposant sur le terrain les pêcheurs des deux Etats, il a fallu créer des Commissions de conciliation chargées de régler les différends en cas de dommages causés aux bateaux de pêche ou aux apparaux (158).

On notera que tous ces accords ont été passés pour des périodes relativement brèves (1 ou 2 ans au maximum). Il est évident que déjà les Etats-Unis pensaient déjà à une forme plus radicale de protection de leurs pêcheurs.

SECTION II

LE PROTECTIONNISME IMPOSE

Lorsque, le 13 avril 1976, le Président Gerald FORD signa la Loi sur la conservation et l'aménagement des pêcheries (159), une page importante de l'histoire halieutique des Etats-Unis était tournée. Ceci a eu d'importantes répercussions sur tous les accords auxquels les Etats-Unis étaient parties.

---

(155) Accord relatif à certaines questions posées par l'exercice de la pêche dans la Partie Centre-Ouest de l'Océan Atlantique, signé à Moscou le 25 novembre 1967. (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 701, N° 10 057, pp. 161-173 et TIAS 4377). Cet Accord a été successivement renouvelé et amendé par un échange de lettres des 9 octobre et 3 décembre 1968 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 720, N° A.10.057, pp. 342 et s. et TIAS 6602) par un Accord signé à Washington le 13 décembre 1968 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 715, N° 10 057, pp. 392-403 et TIAS 6603) par un Accord signé à Washington le 11 décembre 1970 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 777, N° 11065, pp. 4-15 et TIAS 7009), par un Accord signé à Washington le 2 février 1971 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 792, N° 11 065, pp. 422-430) par un échange de lettres fait à Washington le 31 décembre 1972 (TIAS 7541), par un Accord signé à Copenhague le 21 juin 1973 (TIAS 7664), par un échange de lettres fait à Washington le 31 décembre 1974 (TIAS 7981), par un Accord signé à Washington le 26 février 1975 (TIAS 8021) et finalement par un Accord signé à Washington le 1er mars 1974.

(156) Accord concernant les pêcheries dans la région occidentale de l'Océan Atlantique moyen (avec échange de lettres), signé à Varsovie le 12 juin 1969 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 719, N° 10 335, pp. 209-226) ultérieurement amendé et renouvelé.

(157) Accord concernant les pêches dans la région occidentale de l'Océan Atlantique moyen signé à Washington le 4 décembre 1973 (TIAS 7761).

(158) Avec l'Union Soviétique, les Etats-Unis ont signé à Copenhague le 21 juin 1973, un Protocole étendant à l'Atlantique la compétence de la Commission créée par l'Accord du 21 février 1973. (TIAS 7575) pour le Pacifique Nord-Est. Avec la Pologne, la création de la Commission fit l'objet d'une Annexe à l'Accord du 2 juin 1973 (TIAS 7659). Sur les deux accords voir C. VALLEE : "Conciliation bilatérale et incidents de pêche, l'Accord américano-soviétique du 21 février 1973", A.F.D.I. 1975, pp. 317-329.

(159) P.L. 94 - 265.

§ 1 - LA LOI SUR LA CONSERVATION ET L'AMENAGEMENT DES PECHERIES DE 1976

La mise en chantier de cette loi était à vrai dire prévisible dès que, à l'avant-dernière session du Comité des fonds marins en 1973, les Etats-Unis eurent accepté, avec les réserves que l'on a exposées ci-dessus, la notion de zone économique. N'avaient-ils pas déjà, dès 1972, reconnu implicitement certaines prétentions du Brésil, en signant avec cet Etat un Accord, dans lequel ils avaient accepté de payer des redevances pour pêcher dans les eaux territoriales brésiliennes s'étendant jusqu'à 200 milles (160).

Les données économiques expliquent également la naissance d'une zone américaine de conservation et d'aménagement des pêcheries. Une telle zone s'étendant jusqu'à 200 milles des côtes couvre une superficie de plus de 2 millions de milles carrés et doit permettre des prises annuelles de 10 à 20 millions de tonnes métriques (161).

Par ailleurs, ces dernières années, les prises, réalisées au large des côtes américaines par des navires étrangers, se sont sensiblement accrues et n'ont pu être que très partiellement contrôlées, au-delà de la limite des 12 milles, par un certain nombre d'accords. Un danger de dépeuplement pour certaines espèces fut mis en lumière par des scientifiques américains, aggravé également par les effets de la pollution marine sur les ressources halieutiques et tout particulièrement les saumons.

Parallèlement, des analyses sur la consommation américaine ont démontré que le marché américain en matière de produits de la mer avait doublé durant les 20 dernières années et qu'il augmenterait encore dans les années à venir, provoquant de ce fait des importations croissantes de ces types de produits. Les Etats-Unis sont d'ailleurs actuellement les plus importants importateurs mondiaux de produits de la pêche.

Cet ensemble de données économiques, confronté à une reconnaissance internationale de plus en plus généralisée des droits économiques de l'Etat riverain sur une zone de 200 milles adjacente à ses côtes, ne pouvait que provoquer un processus juridique dont l'aboutissement est le Fishery Conservation and Management Act de 1976.

Dès 1966, le Congrès des Etats-Unis mit en place une Commission on Marine Science, Engineering and Resources, dite Commission Stratton du nom de son président. Cet organe publia un rapport en 1969, reconnaissant la menace de prises trop importantes et préconisant une gestion des stocks de poisson plutôt globales, que dans le cadre de différentes juridictions. Aucune décision ne résulta cependant de ces travaux.

---

(160) Accord relatif à la crevette, signé à Brasilia le 9 mai 1972 (TIAS 7603), étendu jusqu'au 30 juin 1974 par un échange de notes fait à Brasilia le 31 décembre 1973 (TIAS 7770), puis jusqu'au 31 décembre 1974 par un échange de notes fait à Brasilia le 24 juin 1974 (TIAS 7862), puis jusqu'au 1er mars 1975 par un échange de notes fait à Brasilia le 30 décembre 1974 (TIAS 7980), puis jusqu'au 31 décembre 1976 par un Accord signé à Brasilia le 14 mars 1975 (TIAS 8253), puis par un échange de lettres fait à Brasilia le 30 décembre 1976, puis jusqu'au 30 décembre 1977 par un Accord signé à Brasilia le 1er mai 1977. Voir à ce sujet B.H. OXMAN, "L'accord entre le Brésil et les Etats-Unis concernant la pêche à la crevette" AFDI 1972, pp. 785-803.

(161) Ces différentes données sont extraites de l'Article "America's fishing industry is preparing for a 200 - mile limit regime" - Fishing News International, septembre 1976.

En 1972, le Congrès chargea le National Advisory Committee on Oceans and Atmosphere (NACOA) de conseiller le Président et le Congrès sur les problèmes nationaux en matière atmosphérique et marine. Parmi de nombreuses propositions, le NACOA recommande à la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) d'élaborer un Plan visant à l'accroissement des parts des pêcheurs américains sur le marché national dans le cadre de mesures de conservation des pêcheries.

Durant la même période, la pression en faveur de l'extension unilatérale des zones de pêche américaines s'accrut, compte tenu notamment du double enseignement révélé par les deux premières sessions de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer :

- L'accord de plus en plus large des pays participants à cette conférence en ce qui concerne l'établissement d'une "zone économique" de 200 milles pour les Etats riverains, au statut encore juridiquement imprécis.

- L'incapacité de la Conférence d'aboutir dans l'immédiat à une convention réglementant le nouveau droit de la mer en raison des oppositions existant encore sur certains problèmes extérieurs aux pêcheries.

En fonction des travaux de la Conférence, le Fishery Conservation and Management Act du 13 avril 1976 se présente comme une mesure conservatoire de transition, pouvant ultérieurement être modifiée, afin de se conformer à l'éventuelle convention issue des travaux de la Conférence sur le droit de la mer. Cet aspect du problème a d'ailleurs été clairement posé par le Président des Etats-Unis dans la déclaration faite au moment de la signature de la loi. Le président déclara notamment à cette occasion : "The bill I sign today is generally consistent with the consensus emerging at the Conference... In the absence of a timely treaty, no nation can be assured that its paramount interest in the oceans will be protected... I supported this legislation on the condition that the effective date of the legislation would be delayed so that the Law of the Sea Conference could complete its work and to permit sufficient time for a proper transition" (162).

Avant d'analyser les principales dispositions de cette loi, il convient au préalable de rappeler les objectifs poursuivis par le législateur américain.

A) LES OBJECTIFS VISES PAR LA LOI DU 13 AVRIL 1976

Le préambule de la loi distingue six catégories d'objectifs d'inégale portée :

- La nécessité d'une action immédiate pour conserver et aménager les ressources halieutiques au large des côtes américaines, de même qu'en ce qui concerne les espèces anadromes et les ressources vivantes du plateau continental américain.

---

(162) Statement by the President Upon Signing H.R. 200 into Law. Presidential Documents, Vol. 12, N° 16, p. 644.

- L'encouragement de l'application et du renforcement des accords internationaux de pêche pour la conservation et la gestion rationnelle des espèces essentiellement migratoires, ainsi que la recherche de nouveaux accords en ce domaine.

- La promotion de la pêche nationale dans ses formes commerciale et récréative et selon des principes de conservation et d'aménagement.

- La préparation et l'application, en accord avec les standards nationaux, de plans d'aménagement des pêcheries assurant un montant optimum de prises.

- L'établissement de Conseils Régionaux de Gestion de la Pêche chargés de préparer et de réviser de tels plans.

- L'encouragement du développement des pêcheries non exploitées ou insuffisamment exploitées par les pêcheurs américains, notamment celles d'Alaska.

Le préambule de la loi déclare également que celle-ci n'affecte pas le statut territorial et la juridiction des Etats-Unis pour tout autre but que la conservation et la gestion des ressources de pêche et qu'elle n'affecte pas les utilisations légitimes de la haute mer, sauf lorsque cela est nécessaire pour le but conservatoire précédent.

B) LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 13 AVRIL 1976

Afin d'assurer l'accomplissement du premier objectif visé précédemment, la loi H.R. 200 établit :

1) UNE ZONE DE CONSERVATION DES PECHES : à l'intérieur de celle-ci, les Etats-Unis exercent une autorité exclusive sur la gestion des pêches, sauf en ce qui concerne les espèces essentiellement migratoires. Cette zone est limitée comme suit : Sec 101 "The inner boundary of the fishery conservation zone is a line coterminous with the seaward boundary of each the coastal States, and the outer boundary of such zone is a line drawn in such a manner that each point on it is 200 nautical miles from the baseline from which the territorial sea is mesured".

2) DES DISPOSITIONS CONCERNANT LA PECHE ETRANGERE ET LES ACCORDS INTERNATIONAUX DE PECHE : la loi dispose qu'après le 28 février 1977, la pêche étrangère ne sera plus autorisée dans la zone de conservation des pêches, ni au-delà de celle-ci, en ce qui concerne les espèces anadromes et les ressources vivantes du plateau continental sauf si les conditions suivantes sont remplies :

a) Existence d'un accord international de pêche en vigueur à la date de promulgation de la loi.

b) Signature d'un accord qualifié dans la terminologie de la loi de 1976 de "governing international fishery agreement". Marquant en cela le caractère unilatéral de la

procédure de négociation, la loi dégage les principales dispositions devant être acceptées par l'Etat désireux de pêcher dans la zone de conservation américaine. Le paragraphe suivant s'attachera plus longuement à cet aspect du problème.

Ces accords devront être soumis au Congrès dans des délais précis permettant un examen attentif décrit avec précision dans la loi de 1976 (163).

c) Obtention d'un permis sur la base d'un accord du type précédent. La section 204 de la loi H.R. 200 décrit avec application les conditions devant être remplies pour l'attribution de tels permis.

3) UN PROGRAMME D'AMENAGEMENT DE LA PECHE NATIONALE

Les plans d'aménagement des pêches, de même que les réglementations édictées à l'égard de celle-ci devront, selon la section 301, appliquer huit "standards" nationaux assurant ainsi une cohérence pour l'ensemble de ces mesures. Parmi ces "standards", on retiendra tout particulièrement :

- La prévention de la sur-exploitation des pêcheries ;
- La prise de décision à partir de la meilleure information scientifique possible ;
- Le principe d'une gestion globale des stocks. Ce principe est à rapprocher du rapport précité de la Commission Stratton ;
- La non-discrimination entre les résidents des différents Etats membres des Etats-Unis.

4) DES CONSEILS DE GESTION DE LA PECHE (SECTION 302)

Le gouvernement fédéral et les huit Conseils créés sont chargés de contrôler les activités de pêche dans la zone de 200 milles. Plus particulièrement, chaque Conseil est chargé des missions suivantes :

- Préparer et soumettre au gouvernement fédéral un plan d'aménagement des pêcheries relevant de sa juridiction ;
- Donner un avis sur les demandes de permis pour les navires étrangers et les plans nationaux d'aménagement des pêcheries ;
- Tenir des audiences pour permettre aux personnes intéressées de s'exprimer sur les projets de plans ;
- Soumettre au gouvernement fédéral des rapports d'activités.

---

(163) Cf. Section 203 Congressional oversight of governing international fishery agreements.

Ces huit Conseils Régionaux sont les suivants :

. New England Council
. Mid-Atlantic Council
. South-Atlantic Council
. Caribbean Council
. Gulf Council
. Pacific Council
. North Pacific Council
. Western Pacific Council

Sur la base de ce Fishery Conservation and Management Act, et conformément à la procédure élaborée par le Congrès, des négociations ont été entamées avec les Etats pratiquant la pêche dans les eaux comprises dans la nouvelle zone américaine de conservation des pêches. Ces négociations ont d'ores et déjà débouché sur un certain nombre d'accords.

§ 2 - LES NOUVEAUX ACCORDS DE PECHE

Conformément aux dispositions de la loi de 1976 précédemment étudiée, les Etats-Unis subordonnent, depuis le 1er mars 1977, les activités de pêche des navires étrangers dans leur zone de conservation à la délivrance d'une licence. Les modalités d'octroi de celle-ci ont été définies dans le cadre de plusieurs accords de pêche passés avec plusieurs Etats exerçant habituellement des activités de pêche à l'intérieur de la zone définie dans la loi de 1976.

Onze accords de ce type ont jusqu'à présent été signés par les Etats-Unis avec les pays suivants :

- Pologne : accord signé le 2 août 1976, entré en application le 28 février 1977 ;
- République de Chine (Taïwan) : accord signé le 15 septembre 1976, entré en application le 28 février 1977 ;
- République démocratique allemande : accord signé le 5 octobre 1976, entré en application le 4 mars 1977 ;
- Roumanie : accord signé le 23 novembre 1976 ;
- U.R.S.S. : accord signé le 26 novembre 1976, entré en application le 28 février 1977 ;
- Bulgarie : accord signé le 17 décembre 1976, entré en application le 28 février 1977 ;
- République de Corée : accord signé le 4 janvier 1977, entré en application le 3 mars 1977 ;
- Japon : accord signé le 10 février 1977, entré en application le 3 mars 1977 ;
- Communauté Economique Européenne : accord signé le 15 février 1977 ;

- Espagne : accord signé le 16 février 1977, entré en application le 10 mars 1977 ;

- Cuba : accord signé le 27 avril 1977.

Le rappel de la procédure de négociation, suivie par les Etats-Unis à l'occasion de ces accords, donne une indication précieuse préalable sur la portée et le contenu des dispositions conventionnelles. A cet égard, le Congrès des Etats-Unis a demandé à l'Exécutif d'adopter une position de négociation particulièrement rigoureuse reposant sur la quasi-imposition d'un traité cadre en ne prévoyant aucune marge de manoeuvre dans la négociation.

En raison de la présentation à chacun des pays désirant exercer des activités de pêche dans la zone américaine d'un ensemble de conditions identiques définies par le Congrès des Etats-Unis, ces accords de pêche présentent de ce fait une grande similitude d'ensemble s'exprimant dans un corps de mesures communes. Seuls quelques-uns d'entre eux font apparaître quelques différences n'affectant généralement pas substantiellement la structure d'ensemble des principes communs.

A) LES DISPOSITIONS-TYPES COMMUNES AUX NOUVEAUX ACCORDS DE PECHE

La synthèse des nouveaux accords de pêche passés par les Etats-Unis sur la base de la loi de 1976 fait apparaître sept catégories de dispositions constituant le tronc commun rigide voulu par le Congrès.

1) LE PREAMBULE : il met l'accent sur l'intérêt commun des deux gouvernements dans la gestion rationnelle des stocks de poisson au large des côtes des Etats-Unis. Ce principe ne fait que réaffirmer, une nouvelle fois, la position américaine souvent énoncée dans les enceintes internationales : au-delà de l'intérêt exclusif de l'Etat riverain, le principe d'une zone de conservation des pêches traduit des intérêts internationaux mutuellement partagés. Le préambule constitue également de la part de l'Etat signataire une reconnaissance de la zone américaine des pêches, dans la limite de 200 milles. Une certaine imprécision géographique subsiste quant aux ressources vivantes du "plateau continental appartenant aux Etats-Unis", lesquelles sont également reconnues sous la juridiction de cet Etat. Cette disposition laisse de ce fait intacte la juridiction américaine sur les ressources du plateau continental au-delà de 200 milles.

2) LE BUT DE L'ACCORD : développant en cela le préambule, l'accord est présenté comme un acte juridique organisant la conservation rationnelle des stocks de poissons dans la zone et leur aménagement, conformément au principe d'intérêt mutuel.

3) LE SYSTEME DE PERMIS : conformément à ce système, chaque année, le gouvernement des Etats-Unis doit fixer, sous réserve éventuellement d'ajustements pouvant s'avérer nécessaires en raison des circonstances imprévues affectant les stocks de poissons, la répartition entre les bateaux de pêche agréés des Etats signataires d'un certain quota de poissons. Ce quota représente un certain pourcentage de la partie des prises totales admises pour une pêcherie spécifique et non utilisée par les bateaux de pêche américains.

Un certain nombre de sujétions peuvent également être imposées par les Etats-Unis et, notamment l'interdiction de certaines zones, la limitation dans la capture de certaines espèces, les types d'engins de pêche pouvant être utilisés ou non... En déterminant le montant annuel des prises, les Etats-Unis déclarent prendre en compte les intérêts traditionnels de la pêche de l'Etat contractant dans la zone américaine et désirent limiter au maximum les perturbations économiques pouvant résulter de la limitation de la pêche.

Le gouvernement de chaque Etat contractant doit soumettre au gouvernement américain une demande de permis pour chaque navire de pêche souhaitant exercer ses activités dans la zone, demande établie conformément aux dispositions techniques de l'annexe I, partie intégrante des accords. A cette occasion, les Etats-Unis peuvent demander pour ces permis le paiement de droits. Il a été calculé que le niveau de ces droits pourrait représenter environ 5 % de la valeur des captures sur le marché américain, à savoir 3,5 % de la valeur de la prise plus un montant fixe. Lors de la discussion au sein des instances communautaires du projet de traité C.E.E. - Etats-Unis, ce montant a été considéré comme très élevé et calculé dans un but de dissuasion envers les pêcheurs européens.

4) LES MESURES A PRENDRE PAR LE GOUVERNEMENT CONTRACTANT : celui-ci devra assurer que ses nationaux ne chasseront pas de mammifères marins dans la zone américaine, sauf si une autorisation spécifique a été accordée par les Etats-Unis ou si ces captures sont autorisées par un accord international auquel le gouvernement américain est partie. Le gouvernement contractant assurera également l'existence de différents équipements et permis sur les navires autorisés, permettra la présence éventuelle à bord de ceux-ci d'observateurs américains, fera diligence pour la prise de mesures promptes et nécessaires à l'indemnisation des nationaux américains victimes de dommages causés par les navires de pêche de l'Etat contractant. Il devra également permettre l'inspection dans la zone de ses navires de pêche par les autorités américaines et coopérer avec ces dernières dans le domaine scientifique de la gestion des ressources halieutiques.

5) LES DISPOSITIONS COMPLEMENTAIRES APPLICABLES PAR LES ETATS-UNIS : hormis les principes dégagés précédemment en ce qui concerne les permis, les autorités américaines prendront un certain nombre de mesures assurant des facilités portuaires sous certaines conditions. En ce qui concerne les navires de pêche violant les dispositions de l'accord ou des permis, le gouvernement américain leur appliquera les pénalités appropriées en notifiant par voie diplomatique ces dispositions au gouvernement contractant dont dépendent les navires incriminés.

6) LA CLAUSE DE RECIPROCITE : dans l'hypothèse où les citoyens américains désirent pêcher dans la zone de pêche sous juridiction de l'Etat contractant, un accord doit être établi sur une base de réciprocité et sans être plus restrictif que l'accord passé antérieurement avec les Etats-Unis.

7) L'EVOLUTION DE L'ACCORD : chaque accord contient un terme fixe, mais il est également prévu un réexamen par les deux gouvernements, deux ans après son entrée en vigueur, et également dans l'éventualité de la conclusion d'un traité multilatéral résultant de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

B) LES DISPOSITIONS PROPRES A CERTAINS ACCORDS DE PECHE

Sans altérer sensiblement les orientations générales précédentes, certaines dispositions ont été ajoutées ou modifiées dans quelques accords. Les exemples suivants s'attachent à quelques-unes de ces caractéristiques sans pour autant présenter un tableau exhaustif en raison de certaines différences d'ordre technique étrangères au juriste.

1) LA CONVENTION ETATS-UNIS - U.R.S.S. DU 26 NOVEMBRE 1976 : afin de faciliter l'indemnisation rapide et adéquate des nationaux de chacun des deux pays à l'occasion d'opérations de pêche, l'art. 8, al. 3 prévoit la compétence à cet égard de la Commission américano-soviétique des réclamations de pêche établie par la convention signée par les deux Etats, le 21 février 1973, relative au traitement des réclamations résultant de dommages causés aux navires de pêche ou aux prises et aux mesures de prévention des conflits de pêche. Le renvoi à de telles commissions est également prévu dans trois autres accords. Ainsi, l'accord Etats-Unis - Pologne du 2 août 1976, dans son article IX, alinéa 3, rend compétent pour des litiges de cet ordre le Bureau américano-polonais des Pêcheries créé à l'Annexe I de l'accord Etats-Unis - Pologne sur les Pêcheries de l'Atlantique Centre-Ouest en date du 29 mai 1975 et tel qu'il est amendé à l'annexe II de cet accord du 2 août 1976. L'accord Etats-Unis - Roumanie, signé le 23 novembre 1976, établit à son article IX une Commission américano-roumaine pour connaître ces litiges et en détaille le fonctionnement à son annexe II, partie intégrante de la Convention. Une procédure identique est également suivie par l'accord Etats-Unis - Espagne du 16 février 1977 (article IX et Annexe II).

2) LA CONVENTION ETATS-UNIS - JAPON DU 10 FEVRIER 1977

Les caractéristiques de cet accord concernent principalement des différences quant aux espèces de poissons réglementées. Il convient de préciser que selon les dispositions cadres des autres accords, l'expression "ressources marines" soumises à la gestion des Etats-Unis recouvre tout poisson situé à l'intérieur de la zone de conservation des pêcheries des Etats-Unis, à l'exception des espèces essentiellement migratoires, etc. Or, dans l'art. 2, al. 2 de la convention américano-japonaise, on ne retrouve pas cette exception sur ces "espèces essentiellement migratoires", terme recouvrant les espèces de thons qui, au cours de leur cycle de vie, frayent et émigrent sur de grandes distances dans des eaux océaniques. Cette caractéristique est d'ailleurs confirmée par l'alinéa 3 de cet article II, incluant formellement ces espèces de thons dans la définition au sens de la convention du terme "poisson".

Par contre, en ce qui concerne certaines espèces anadromes, les dispositions sont plus souples et perdent de leur caractère unilatéral puisque l'art. VI de la convention prévoit des consultations entre les deux gouvernements afin de prendre des mesures de conservation pour ces espèces.

Cet assouplissement du caractère unilatéral des mesures américaines est également présente à l'art. IV prévoyant que le gouvernement des Etats-Unis, lors de la fixation du montant annuel des prises réservées aux navires japonais, tiendra compte des consultations menées avec le gouvernement japonais en ce domaine.

3) LA CONVENTION ETATS-UNIS - C.E.E. DU 15 FEVRIER 1977

La C.E.E. possède d'importants intérêts de pêche au large des côtes américaines et a été, de ce fait, directement affectée par la loi américaine de 1976. A l'inverse, et cela ne pouvait que limiter a priori ses capacités de négociation, aucune flotte de pêche américaine ne pêche dans la zone communautaire, hormis au large de la Guyane pour ce qui est de la crevette. La C.E.E. a dû en l'occurrence accepter globalement le traité cadre proposé par les Etats-Unis tout en exprimant de sérieuses réserves quant à cette procédure imposée. Il a cependant été souligné que la Communauté pouvait difficilement refuser les conditions unilatérales américaines à un moment où elle-même, dans sa propre zone de 200 milles, défendait le principe selon lequel il doit appartenir à l'Etat côtier de déterminer les conditions dans lesquelles ses ressources halieutiques doivent être gérées et ouvertes à des Etats tiers.

Peu de dispositions s'ajoutent au schéma général. On notera cependant que l'art. XI de l'accord prévoit que tout accord de pêche bilatéral existant entre les Etats-Unis et tout Etat membre de la Communauté restera en vigueur et ne sera pas affecté par les dispositions du présent accord.

Il est peut-être prématuré de dresser un bilan de l'application de ces différents accords, mais il est possible d'ores et déjà de fournir une indication objective, à savoir le montant des prises allouées par les Etats-Unis pour 1977 à chacun des Etats signataires (164):

PAYS	En milliers de tonnes métriques	En millions de livres américaines
Côte Atlantique		
Bulgarie	8,1	17,8
Roumanie	1,4	3,1
Pologne	37,2	82,0
Japon	21,5	47,4
Espagne	14,4	31,7
U.R.S.S.	167,9	370,2
République démocratique allemande	20,2	44,5
République fédérale d'Allemagne	6,5	14,3
France	1,2	2,6
Italie	4,2	9,3
Total pour la Côte Atlantique	282,8	623,5
Côte Pacifique		
Japon	1 169,4	2 578,1
U.R.S.S.	480,8	1 060,0
République de Corée	81,2	179,0
République de Chine (Taïwan)	5,5	12,1
Pologne	27,2	60,0
Total pour la Côte Pacifique	1 764,1	3 889,2
TOTAL GENERAL ATLANTIQUE ET PACIFIQUE	2 046,9	4 512,6

(164) Ces données sont extraites du Current Fishery Statistics N° 7200, Fisheries of the United States 1976 - Washington D.C., April 1977.

Selon un document émis par le Parlement Européen (165), il apparaît qu'en fonction de l'accord passé avec les Etats-Unis, la C.E.E. devra accepter une réduction considérable de ses activités de pêche dans la zone américaine. D'une manière générale, les accords passés avec les Etats-Unis, le Canada, l'Islande et les Îles Féroë doivent se traduire par une réduction très importante en nombre des flotilles européennes de pêche en haute mer. Pour ce qui est du Japon, le quota fixé pour 1977 représente une diminution d'environ 11 % par rapport au chiffre estimé des prises japonaises pour 1976 dans la zone américaine de 200 milles (166). Cette diminution de la pêche étrangère dans la zone américaine est également confirmée d'une manière générale par un rapport officiel du National Marine Fisheries Service (167) en date du 30 juin 1977, lequel déclare : "excluding tuna and Canadian vessels, foreign fishing off the United States has decreased by 68,3 % between april 1976 and april 1977 in terms of numbers of vessels".

---

(165) Doc. F 35/GAW ENF 8 - 06.

(166) The Japan Times - 23 février 1977.

(167) Doc. PE 48.830/ déf, p. 10.

LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE DES ETATS-UNIS DANS LES OCEANS

GISÈLE RINGEARD

Ingénieur de Recherche du Centre National de la Recherche Scientifique

Secrétaire Général de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement, Université de Nice

La puissance des Etats-Unis, que l'on considère ses aspects économique, politique ou militaire, s'appuie sur la recherche scientifique. La pêche et ses méthodes industrielles, l'exploitation de nouveaux gisements de minerais ou de pétrole, la circulation des sous-marins nucléaires sont étroitement dépendantes du travail des chercheurs scientifiques dans les océans.

Ce fait évident est présent à l'esprit des dirigeants des Etats-Unis qui soutiennent la continuité et le développement de l'effort de recherche, en dépit des difficultés budgétaires à l'intérieur du pays. Ils soutiennent également cet effort à l'extérieur des frontières, en protégeant dans toute la mesure du possible leurs actions de recherche contre toutes les contraintes et restrictions que les autres puissances sont susceptibles de leur imposer.

Les océans constituent aujourd'hui le principal domaine que leurs diplomates doivent protéger contre l'extension rapide des appropriations nationales et le contrôle des organisations internationales. Mais, ce faisant, ils protègent aussi, le plus souvent, les intérêts des industriels et des militaires qui bénéficient des résultats de la recherche. Ce fait rend extrêmement difficile l'action des diplomates chargés de plaider dans les enceintes internationales.

Après avoir étudié le point de vue des chercheurs scientifiques américains sur les conditions nécessaires de la recherche en mer, et le point de vue des gouvernants américains sur les conditions acceptables de cette recherche, il faudra examiner les termes de la difficile négociation.

I - LE POINT DE VUE DES CHERCHEURS SCIENTIFIQUES AMÉRICAINS.

Jusqu'en 1958, la liberté de la recherche scientifique était généralement reconnue en haute mer. Les eaux territoriales étaient très limitées et les fonds marins ne faisaient l'objet d'aucune réglementation. Les Conventions de 1958 et les revendications qui les ont suivies ont sensiblement changé cet état de choses. La liberté de la recherche scientifique n'a pas été inscrite dans les textes de 1958 ; le plateau continental fait l'objet d'une Convention qui prévoit le consentement de l'Etat côtier. Les restrictions à la libre circulation et au libre travail des scientifiques se sont de ce fait multipliées depuis cette date, en particulier parce que les gouvernements et les compagnies industrielles ont pris conscience des possibilités d'exploitation des ressources océaniques.

Or les chercheurs doivent assurer leur travail dans un milieu déjà hostile en lui-même. Ils sont confrontés à des problèmes institutionnels et financiers dans leur propre pays, mais l'expérience de ces questions et leur capacité à en atténuer les effets par une intervention sur le plan national leur permettent de s'accommoder de ces contraintes. Par contre, des contraintes étrangères leur paraissent intolérables.

Les chercheurs réclament donc la liberté de circuler et d'expérimenter avec leurs navires océanographiques dans toutes les mers du globe. Leur revendication est évidemment justifiée par les caractères qu'ils attribuent à leur recherche, et nuancée par les obligations qu'ils commencent à se reconnaître d'une façon générale en contrepartie de la satisfaction des besoins qu'ils expriment.

LES CARACTERES DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE MARINE.

Elle est LEGITIME.

La recherche scientifique marine est la base de toute exploitation. Sans vouloir entrer dans les discussions qui s'efforcent de trouver ou de rejeter une frontière entre recherche fondamentale et recherche appliquée, il faut admettre que la science, en développant les connaissances humaines, développe les possibilités d'action de l'homme sur la nature à son bénéfice. La recherche océanographique contribue à "élucider l'origine des ressources, la nature de leur dépendance du milieu, et dans le cas des ressources vivantes, la dynamique de leur remplacement". Elle est "la clé de la préservation de l'environnement marin" (1) et permet une intervention rationnelle de l'homme.

Elle permet aussi la poursuite de buts utiles à tous : l'amélioration de l'exploitation des ressources vivantes, des minerais, la lutte pour la protection du milieu, la prévision des conditions océaniques et atmosphériques. Personne ne conteste la légitimité de ces buts. Tous proclament la nécessité de les poursuivre au bénéfice de l'humanité toute entière.

---

(1) Warren S. WOOSTER, Conditions for Ocean Research, in Pacem in Maribus 2 Proceedings, 1971, p. 369-370 (traduction par l'auteur du présent article).

Il faut donc en conclure que la recherche océanographique doit être protégée, développée, multipliée et non pas entravée et restreinte. Les Etats les plus démunis et les Etats enclavés sont tous susceptibles de bénéficier, comme les Etats côtiers et les Etats industrialisés, des progrès effectués et doivent être associés aussi bien aux efforts, dans la mesure de leurs moyens, qu'aux avantages, dans la mesure de leurs besoins.

Elle est GLOBALE.

L'étude des océans ne saurait être découpée en morceaux, en fonction des frontières créées par les hommes. Les évènements océaniques importants ne tiennent pas compte des limites tracées selon des critères politiques. Le fluide lui-même, et la plupart des organismes marins, se déplacent. Il s'agit d'un système continu, dont les éléments sont interconnectés. Les fonds marins même, pour que leur étude soit correcte et complète, doivent être considérés comme un tout, des marges continentales jusqu'aux fonds océaniques (2).

Les chercheurs doivent donc pouvoir approcher des côtes pour suivre les objets de leur étude, et ils doivent pouvoir modifier leurs programmes selon les découvertes qu'ils font en cours d'expédition. Si ces conditions sont rendues impossibles, leur travail risque d'être superficiel et leurs résultats partiels sinon inutiles.

Des restrictions à leur libre circulation leur ont été imposées depuis quelques années. Ces restrictions vont des difficultés bureaucratiques, des retards plus ou moins longs pour accorder des autorisations, jusqu'à la réglementation coûteuse et décourageante par sa lourdeur et l'interdiction pure et simple.

Conrad H. CHEEK a mené une enquête (3) auprès des océanographes des Etats-Unis, au nom du Comité des Affaires Océaniques Internationales du Département d'Etat. Pour répondre à l'une des questions, la question n° 7, les scientifiques doivent classer 24 exigences d'Etats côtiers selon une échelle allant de "tout à fait acceptable sans réserve" à "inacceptable quelles que soient les circonstances ; j'abandonnerais le projet de recherche plutôt que de m'y soumettre". Il y eut 330 réponses.

10 exigences ne soulevaient pas d'objections majeures pour plus de deux tiers des chercheurs. Il s'agissait, dans l'ordre décroissant d'acceptabilité, de : expliquer la nature et l'usage projeté des données recueillies dans les eaux côtières, fournir un rapport de croisière dans les quelques mois suivant la croisière, donner au représentant de l'Etat côtier l'accès à toutes les zones de recherches sur le bateau, fournir une première interprétation des résultats après un traitement préliminaire des données, reconnaître le droit de l'Etat côtier d'être représenté à bord par un scientifique désigné par une organisation océanographique internationale, organiser des séminaires ou des séances d'instruction pour le

---

(2) Cf. W.S. WOOSTER, op.cit. p. 370.

(3) Conrad H. CHEEK, "Law of the Sea : Effects of varying coastal state controls on Marine Research. A Survey of the U.S. Ocean Science Community", in Ocean Development and International Law Journal, vol. 1, n° 2, 1973.

personnel de l'Etat côtier pendant les escales, couvrir les frais à bord d'un représentant de l'Etat côtier (à l'exclusion de ses frais de déplacement), reconnaître le droit de l'Etat côtier de faire représenter ses intérêts par un chercheur d'un Etat tiers désigné par l'Etat côtier, former des participants de l'Etat côtier pendant la croisière, accepter la participation active d'un chercheur désigné par l'Etat côtier dans la programmation, l'exécution et les suites du projet.

4 autres exigences pouvaient être jugées acceptables quoique susceptibles d'affecter sensiblement l'effort de recherche. Il s'agissait de : ajouter une escale dans un port de l'Etat côtier, fournir des échantillons en double ou partagés à la demande de l'Etat côtier, couvrir les dépenses à bord d'un représentant de l'Etat côtier y compris les frais de déplacement, fournir dès la fin de la croisière toutes données brutes demandées par l'Etat côtier pour des raisons données.

2 exigences répugnaient fortement à deux tiers au moins des chercheurs : permettre la garde et le contrôle des données ou échantillons non reproductibles par l'Etat côtier, reconnaître à l'Etat côtier le droit de restreindre la distribution des données.

Plusieurs autres exigences étaient clairement envisagées à contrecoeur par la majorité : modifier le projet selon la décision d'un chercheur qualifié désigné par l'Etat côtier, fournir toutes les données brutes à l'Etat côtier dès la fin de la croisière, traiter tout ou partie des échantillons et des données dans les installations à terre de l'Etat côtier s'il le demande, modifier la route ou les stations projetées pour la croisière pour incorporer les besoins de l'Etat côtier, en ajoutant ou supprimant des étapes.

Les exigences restantes concernant les publications suscitaient des réponses diverses : accepter la cosignature des travaux par un chercheur de l'Etat côtier même si sa contribution était très minime, publier dans un journal désigné par le responsable de la recherche et l'Etat côtier, accepter par avance un calendrier de publication.

Cette liste donne une idée des problèmes soulevés par les expéditions océanographiques et des règles acceptables par les scientifiques. Il faut cependant reconnaître que le souci des Etats côtiers de protéger leur sécurité militaire ou leurs ressources justifient certaines précautions, d'autant que la présence océanographique américaine n'a pas toujours été dépourvue d'intentions très éloignées de la recherche fondamentale. L'affaire du "Pueblo", vaisseau espion qui se cachait sous l'apparence d'un vaisseau de recherche scientifique et qui fut capturé au large de la Corée du Nord, a certainement nui à la crédibilité des chercheurs océanographiques des Etats-Unis. On trouve une liste des projets américains gênés, modifiés ou abandonnés de 1966 à 1972 dans l'étude réalisée par le Center for Marine Affairs of the Scripps Institution of Oceanography sous la direction de Warren S. WOOSTER (4). Les motifs

---

(4) Judith A. TEGGER KILDOW, "Nature of the present restrictions on Oceanic Research", in Freedom of Oceanic Research, p. 14 ss, Crane Russak and Cie, Inc., New York, 1973.

invoqués par les Etats côtiers ou sous-jacents figurent dans cette étude : les motifs politiques, de sécurité, de protection des ressources se mêlent aux délais bureaucratiques.

Cette situation a conduit la National Academy of Sciences à publier en 1972 une note à l'intention des fonctionnaires intéressés du gouvernement pour leur donner des éléments de discussion et de défense de leurs intérêts au sein des instances internationales, et notamment en vue de la Conférence sur le Droit de la Mer. Cette note fait la différence entre la "recherche ouverte" (open research), "recherche poursuivie au bénéfice de l'humanité toute entière et caractérisée par une rapide disponibilité et une publication intégrale des résultats" (5), et l'"exploration limitée" (limited exploration), "exploration entreprise pour le bénéfice économique d'un groupe limité impliquant des restrictions à la publication des résultats et à la disponibilité des échantillons et des données recueillis". Cette différence est devenue classique et figurait déjà parmi les motions adoptées par la 2ème Assemblée de Pacem in Maribus en juillet 1971 (6). Puis elle propose des règles selon les zones où s'exerce la recherche : zone de juridiction exclusive, zone de juridiction partielle des Etats côtiers, zone internationale.

Le but essentiel de cette note est cependant d'obtenir de la Délégation des Etats-Unis à la Conférence sur le Droit de la Mer "une déclaration ferme en faveur d'une liberté maximale de la recherche scientifique dans les océans".

Une résolution adoptée le 31 janvier 1975 (7) par l'American Association for the Advancement of Science rappelle de nouveau les inquiétudes des chercheurs en s'appuyant sur des arguments classiques, et demande instamment que la Convention en cours de négociation contienne notamment des dispositions basées sur la coopération internationale plutôt que sur la souveraineté nationale dans la zone économique.

En fait, les chercheurs savent que leur recherche ne sera jamais plus aussi facile qu'elle l'était autrefois, et que l'évolution est irréversible. La lettre du Président de la National Academy of Sciences au Directeur Général du Centre National de la Recherche Scientifique en date du 28 juillet 1972 indique nettement cette réserve : "Bien que nous ne puissions pas attendre que toutes les suggestions faites dans notre exposé soient reflétées par la politique officielle des Etats-Unis, nous savons que notre point de vue est sérieusement examiné"."(8) Aujourd'hui, les chercheurs sont prêts à reconnaître un certain nombre de contraintes et d'obligations au bénéfice des Etats côtiers, notamment les pays en voie de développement, en contre-partie du respect de leurs besoins.

---

(5) Traduction du C.N.R.S. : la note était annexée à une lettre adressée par la N.A.S. au Directeur Général du C.N.R.S. le 28 juillet 1972. Cette note et cette lettre figurent en annexe 1 au présent article.

(6) Pacem in Maribus 2, Statement on Oceanic Research, p. 411.

(7) Ci-dessous en annexe 2. Citée in Marine Scientific Research and the Third Law of the Sea Conference. 2nd Substantive Session. A report prepared by the Freedom of Ocean Science Task Group, Ocean Policy Committee, Commission on International Relations, National Research Council, National Academy of Sciences, Washington, Janvier 1976.

(8) Traduction par l'auteur du présent article.

LES BESOINS ET LES ENGAGEMENTS DES CHERCHEURS.

Warren S. WOOSTER et Michael D. BRADLEY analysent, dans un autre article de l'étude déjà citée "Freedom of Oceanic Research" (9), "les besoins perçus par les scientifiques, besoins qui dérivent de la manière dont la recherche océanique est menée et de la nature des différentes espèces de problèmes scientifiques". Le respect de ces besoins doit leur permettre d'assurer leur tâche dans des conditions satisfaisantes. Ils sont centrés autour de deux idées :

. la "souplesse de mouvement",
. l'accès à la zone côtière, au sens large.

La "SOUPLESSE DE MOUVEMENT" est rendue nécessaire d'abord par la manière dont les recherches océanographiques sont organisées. Elles se font en effet à partir de navires extrêmement coûteux, dont les programmes sont élaborés avec parfois plusieurs années d'avance. Les réservations de périodes d'utilisation sont établies, le chercheur sollicite les crédits, le programme de recherches est ensuite défini plusieurs mois avant le départ de la croisière pour déterminer et se procurer l'équipement nécessaire, pour organiser les escales et l'accès aux eaux territoriales étrangères. Des difficultés, des retards, des impossibilités pour obtenir l'équipement peuvent surgir à tout moment, obligeant la mission à modifier ses plans initiaux. Pendant tout ce temps, la recherche progressant, des projets peuvent devenir caducs et nécessiter une autre approche. Enfin, en cours d'expédition, les observations faites peuvent conduire à la nécessité d'autres mesures, d'autres échantillonnages que ceux prévus parce que les hypothèses de départ étaient incomplètes, trop étroites ou que les conditions de travail se révèlent différentes de celles qui étaient envisagées.

Les itinéraires et les programmes peuvent donc exiger des modifications importantes au fur et à mesure que le projet avance et en cours d'exécution. Elles peuvent être très difficiles à obtenir de l'Etat côtier qui a accordé des autorisations pour des zones, des moments et des activités précises et qui ne comprend pas la nécessité de les changer.

L'ACCES A LA ZONE COTIERE est également indispensable. Les côtes constituent en effet une zone de discontinuité entre la terre et la mer, zone particulièrement riche en processus intéressants : courants, upwelling, vie marine, ressources plus accessibles et plus exploitables, pollution par les déchets en provenance de la terre. De plus, les processus océaniques doivent être étudiés dans leur ensemble, depuis la terre jusqu'à la haute mer.

Durant la préparation du programme élargi et à long terme d'exploration et de recherche océaniques (LEPOR), un catalogue des recherches (10) fut établi et approuvé par les gouvernements participant à la Commission Océanographique Intergouvernementale. Ce catalogue classait les recherches en fonction de leur dépendance de l'accès à la zone côtière au sens large. Plus des trois quarts en dépendaient, mais beaucoup pouvaient être réalisées dans

(9) "Access Requirements of Oceanic Research : the Scientists perspective", p. 29.

(10) Cf l'article cité, p. 37-38.

les eaux locales. Un tiers cependant était conditionné par des caractères géographiques spécifiques et impliquaient des études dans des régions côtières éloignées, notamment pour l'élucidation de processus fondamentaux physiques, biologiques ou géologiques.

En contrepartie de ces besoins, les scientifiques reconnaissent qu'ils doivent faire un effort pour faire connaître largement et partager les résultats de leur travail. Ils sont prêts à prendre des ENGAGEMENTS qui constituent le contenu d'une coopération scientifique internationale effective au bénéfice des Etats côtiers, notamment en voie de développement. On les retrouve dans les réponses faites par les chercheurs à l'enquête de Conrad H. CHEEK citée plus haut.

Au stade de l'élaboration du PROGRAMME, les chercheurs acceptent la participation d'un scientifique de l'Etat côtier ou désigné par lui, mais ils acceptent plus mal qu'il puisse modifier un programme défini.

En ce qui concerne les DONNEES et les ECHANTILLONS recueillis, ils peuvent admettre un partage mais répugnent à laisser ces données à la garde ou au contrôle de l'Etat côtier. Ils consentent à fournir une première interprétation des RESULTATS après un traitement préliminaire.

Dans le domaine des PUBLICATIONS, ils acceptent de faire rapidement un rapport de croisière, de publier largement et assez rapidement les conclusions de leurs recherches, en répugnant toutefois à se lier par un calendrier trop précis.

Ils sont prêts à envisager de participer à l'EDUCATION des chercheurs des Etats côtiers : chercheurs à bord participant aux travaux, séminaires et séances d'instruction aux escales.

Les chercheurs ayant défini leur position l'ont communiquée à leur gouvernement, par la voie de leur Académie des Sciences notamment. Quelle est la position gouvernementale officielle des Etats-Unis et comment se traduit-elle dans les instances internationales, et particulièrement aux Nations Unies ?

II - LE POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN.

Le 19 juillet 1974, M. STEVENSON, Représentant des Etats-Unis à la session de Caracas de la Conférence sur le Droit de la Mer, déclarait devant la 3ème Commission : "L'idéal, si l'on veut bien comprendre tous les phénomènes océaniques, serait de donner aux scientifiques la possibilité de procéder à des recherches partout et sans restriction, mais il faudrait pourtant tenir compte des droits légitimes des Etats côtiers." (11). Le Gouvernement suit donc largement le point de vue exprimé par les scientifiques, mais des raisons d'ordre politique, économique et militaire s'ajoutent à celles qui ont été fournies par les scientifiques.

---

(11) Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer. Documents Officiels, volume II, p. 383.

Les décisions politiques des Etats-Unis en matière océanique sont en effet la résultante des pressions exercées par des groupes aux intérêts très divergents. L'industrie pétrolière et le Département de la Défense, particulièrement puissants, interviennent dans des directions opposées : l'industrie pétrolière recherche la protection de ses investissements au large des côtes américaines, alors que les militaires souhaitent la libre circulation de leurs navires dans toutes les eaux du monde et particulièrement dans les détroits. Les uns veulent donc une zone côtière réglementée par l'Etat riverain, les autres la liberté de transit dans les détroits internationaux. Les industries de la pêche ont également leurs exigences. La politique américaine est ainsi le produit des conflits et des compromis.

Les scientifiques, de leur côté, partageaient le désir des militaires de disposer du libre accès dans les mers, mais souhaitaient distinguer clairement leurs buts de ceux des militaires et voulaient obtenir des garanties pour la "recherche ouverte". Ces garanties impliquant nécessairement que les militaires ne disposaient pas d'une liberté similaire, cette position fut vigoureusement combattue par les militaires. Le projet américain de traité de 1970 n'en parlait donc pas (12).

La création en 1972 du "Freedom of Science Task Force" au sein du Bureau des Affaires Océaniques de l'Académie des Sciences leur permit de prendre une part plus directe et plus régulière au processus de décision. L'appui d'organismes scientifiques nationaux et internationaux les aida à obtenir en 1973 un représentant à plein temps par la création par la National Science Foundation d'un poste auprès du gouvernement et de la Délégation des Etats-Unis aux Nations Unies (12).

Le discours prononcé le 11 août 1972 par le représentant des Etats-Unis, Donald L. McKERNAN, devant la 3ème Commission du Comité des Fonds Marins à Genève (13) reproduisait, à très peu de choses près, le contenu de la note de juillet 1972 de la National Academy of Sciences mentionnée plus haut. Le Président de l'Académie, Philip HANDLER, intervint lui-même le 29 mars 1973 devant la 3ème Commission du Comité des Fonds Marins pour exposer le point de vue diffusé par cette lettre (14).

Le 16 juillet 1973, le Sénat adoptait à l'unanimité une Résolution 82 qui mentionnait la nécessité de protéger "les libertés de la haute mer, au-delà d'une mer territoriale de douze milles, pour la navigation, les communications, et la recherche scientifique" (15).

Et le 23 juillet 1973, Donald L. McKERNAN présentait "le projet d'articles destiné à faire l'objet d'un chapitre concernant la recherche scientifique sur le milieu marin"

(12) *Cf. Ann L. HOLLICK, "United States Ocean Politics", in San Diego Law Review, mai 1973, vol. 10, n° 3.*

(13) *Document Nations Unies A/AC.138/SC.III/SR.29.*

(14) *Document Nations Unies A/AC.138/SC.III/SR.37.*

(15) *Hearings before the Subcommitted on Minerals, Materials and Fuels of the Committee on Interior and Insular Affairs, U.S. Senate, 93rd Congress, 1st Session on States Report on Law of the Sea Conference, 19 Sept. 1973.*

(16) devant la 3ème Commission du Comité des Fonds Marins (17). Ce document, ci-annexé dans sa version française officielle (annexe 3), tente de réaliser l'équilibre entre les besoins de la recherche scientifique et les intérêts des Etats côtiers.

Il faut tout d'abord remarquer que ce texte ne parle pas de liberté de la recherche scientifique. Dans son article 1er, il dit seulement que : "Tous les Etats, quelle que soit leur situation géographique, ainsi que les organisations internationales compétentes, peuvent se livrer à des recherches scientifiques dans la mer..." (All States... may engage in scientific research in the sea...).

L'article 6 souhaite que "les Etats riverains coopèrent dans l'exercice de leur souveraineté en vue de faciliter les activités de recherche scientifique dans la mer territoriale et de permettre l'accès à leurs ports des navires de recherche". Le consentement de l'Etat riverain pour la recherche dans les eaux territoriales ne peut évidemment être éludé, mais l'esprit de coopération doit faciliter les rapports entre chercheurs et Etats souverains.

L'article 7 prévoit une notification de la recherche, dans des conditions bien précises, pour "les zones situées au-delà de la mer territoriale où l'Etat riverain exerce sa juridiction... sur les ressources du fond de la mer et les pêcheries côtières". Il s'agit de la zone économique, pour laquelle les Etats-Unis rejettent le consentement pur et simple.

Il n'est pas question de la haute mer, la liberté y étant de plein droit, ou plutôt la possibilité de se livrer à des recherches, selon les rédacteurs américains.

Les autres articles de ce projet prévoient de prendre "en considération les droits et les intérêts de la communauté internationale et des Etats riverains, et particulièrement les intérêts et les besoins des pays en voie de développement" (article 1), les "autres utilisations de la mer" (article 2), la "sauvegarde du milieu marin" (article 3), l'absence de revendication territoriale ou économique découlant de la recherche scientifique (article 4), la coopération internationale avec programmes internationaux, publications, assistance technique (article 5).

Le principe de la "notification" de la recherche faite dans la zone économique est le point délicat de ce texte. Cette notification est assortie d'assurances sur les buts purement scientifiques de l'opération, d'offres de participation à l'Etat riverain et de partage des données et échantillons, d'assurances de publications rapides, d'aide technique, de respect de l'environnement. Il est cependant peu probable que toutes ces assurances suffisent à convaincre les partisans du consentement de l'Etat riverain en ce qui concerne les recherches dans la zone économique.

---

(16) Document Nations Unies A/AC.138/SC.III/L.44.

(17) Document Nations Unies A/AC.138/SCIII/SR.42.

Cette position était renouvelée implicitement dans le "projet d'articles d'un chapitre concernant la zone économique et le plateau continental" (18) soumis par les Etats-Unis le 8 août 1974 devant la 2ème Commission de la Conférence sur le Droit de la Mer lors de la session de Caracas. L'article 8 était en effet libellé ainsi :

"Entraves injustifiables

"1. L'Etat côtier exerce ses droits et s'acquitte de ses devoirs dans la zone économique sans entraver de manière injustifiable la navigation ou les autres utilisations de la mer, et il veille à l'observation des normes internationales applicables établies à cette fin par l'organisation internationale compétente.

"2. Dans l'exercice de leurs droits, les Etats ne doivent pas entraver de manière injustifiable l'exercice des droits ou l'accomplissement des devoirs de l'Etat côtier dans la zone économique."

L'article 26 précise que ces "dispositions... s'appliquent, mutatis mutandis, au fond de la mer et au sous-sol du plateau continental".

Les "autres utilisations de la mer" contiennent sans nul doute la recherche scientifique : elle ne doit donc pas subir d' "entraves injustifiables", et inversement les chercheurs ne doivent pas "entraver de manière injustifiable l'exercice des droits ou l'accomplissement des devoirs de l'Etat côtier".

Ce point de vue sur le refus du consentement avait d'ailleurs été vigoureusement affirmé le 11 juillet 1974 en séance plénière par M. STEVENSON, Représentant des Etats-Unis (19) qui disait : "De toute évidence, bien que disposées à accepter sous certaines conditions une zone économique de 200 milles, beaucoup de délégations, y compris celle des Etats-Unis, n'admettraient pas la condition du consentement préalable de l'Etat côtier pour les recherches scientifiques...". Cela est clair.

M. STEVENSON renouvelait cette affirmation devant la 3ème Commission le 19 juillet 1974 (20) : "Un régime prévoyant le consentement de l'Etat côtier ne favoriserait pas la recherche scientifique ; au contraire, il tendrait à l'empêcher ou à diminuer la valeur des recherches entreprises." Faisant allusion aux obligations prévues dans le projet américain d'articles sur la recherche scientifique, il ajoute : "Si ces obligations sont respectées, il devrait être possible de procéder à des recherches sans le consentement de l'Etat côtier." C'est lors de cette même séance que M. STEVENSON mentionnait que "l'idéal...serait...de procéder à des recherches partout et sans restriction", affirmation reproduite au début de cette section.

---

(18) Document Nations Unies A/CONF.62/C.2/L.47.

(19) Documents de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, Vol. I, p. 181.

(20) Documents de la Troisième Conférence, vol.II, p. 383, déjà cité.

Et le 8 avril 1976, pendant que se tenait la 4ème session de la Conférence, le Secrétaire d'Etat KISSINGER prononçait à New-York un discours portant sur l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins, et insistait à cette occasion sur l'importance d'une recherche scientifique marine sans entraves dans les zones côtières, lorsqu'elle n'est pas en rapport direct avec la prospection et l'exploitation des ressources de la zone économique.

En ce qui concerne la haute mer, un autre texte proposé par les Etats-Unis (21) prévoit le maintien du statut résultant de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer, sous réserve des modifications prévues par les nouveaux textes. Cela signifie essentiellement la liberté de recherche scientifique pour les américains.

Les grandes lignes de la position américaine sont donc les suivantes :

. la recherche scientifique est soumise au consentement de l'Etat côtier si elle s'exerce dans une mer territoriale n'excédant pas douze milles marins, mais l'Etat côtier doit la faciliter dans son intérêt même ;

. la recherche scientifique fait l'objet d'une notification assortie d'obligations et d'assurances, si elle s'exerce dans la zone économique ou sur le plateau continental ;

. la recherche scientifique s'exerce sans restriction en haute mer.

Il est évident que cette position se heurte à des positions opposées, notamment de la part des pays en voie de développement soucieux de protéger les ressources situées au large de leurs côtes, qui considèrent que la recherche donne inéluctablement des avantages économiques et militaires à ceux qui la font et qui ne sont pas en mesure d'en faire eux-mêmes.

Les pays ayant un point de vue proche de celui des Etats-Unis sont essentiellement ceux qui ont une longue tradition de recherche océanique. Sans entrer dans le décompte des "pour" et des "contre", l'examen des "textes convenus lors de réunions officieuses" publiés par la 3ème Commission le 23 août 1974 (22) à l'issue de la session de Caracas donne une idée des points litigieux, par les variantes proposées. Le consentement de l'Etat côtier est plus ou moins vigoureusement affirmé pour la mer territoriale ; il s'oppose à la simple notification dans la zone économique ; en haute mer, la recherche est libre selon certaines variantes, ou bien exercée dans le cadre du régime international à établir.

Les réunions de Genève en 1975, au cours de la 3ème session de la Conférence, n'ont pas sensiblement modifié les positions sur le problème de la recherche scientifique. Le 7 mai 1975, un "texte unique de négociation (officieux)" (23) était présenté par le Président de la Conférence ; il constituait "uniquement un instrument de procédure et une base de négociation", il tenait "compte de toutes les discussions officielles et officieuses" et ne devait

---

(21) Document Nations Unies A/CONF.62/C.2/L.79.
(22) Document Nations Unies A/CONF.62/C.3/L.17.
(23) Document Nations Unies A/CONF.62/WP.8.

pas porter "atteinte au droit des délégations de présenter des amendements ou de nouvelles propositions". Il avait pour but de faire une synthèse facilitant les négociations en vue de la 4ème Session prévue au printemps 1976 à New-York. Chacune des 3 Commissions de la Conférence avait rédigé un texte traitant des questions dont l'examen lui avait été confié.

La 3ème Commission, chargée de la pollution marine et de la recherche scientifique, rédigea une partie sur "la recherche scientifique marine", composée de 37 articles. Le chapitre 1er "Dispositions générales" définit la recherche, sans faire la distinction entre "recherche ouverte" et "exploration limitée", et énumère les principes généralement admis : fins pacifiques, respect des autres utilisations, sauvegarde du milieu marin, droits des Etats côtiers, absence de revendication subséquente essentiellement. Le chapitre II traite de la "Coopération Internationale et Régionale" : programmes, publications, transfert des connaissances et des techniques, par accords bilatéraux, régionaux, multilatéraux.

Le chapitre III aborde la question fondamentale des "Conduite et promotion de la recherche scientifique marine". L'article 13 traite du consentement de l'Etat côtier, pour les recherches effectuées dans sa mer territoriale. Il faut se reporter au texte de la 2ème commission pour compléter cet article : la mer territoriale a une largeur maximum de douze milles marins (article 2). "L'Etat côtier peut adopter...des lois et règlements...pouvant porter sur.. (les) recherches portant sur le milieu marin et levés hydrographiques"(article 18). Ces textes ne peuvent soulever d'objections majeures : ils prévoient les conditions et la réglementation du consentement de l'Etat côtier dans les limites d'une mer territoriale acceptables désormais par tous les Etats.

Les articles 14 et 15 du texte de la 3ème Commission indiquent que la recherche "dans la zone économique et sur le plateau continental... est menée par les Etats ainsi que par les organisations internationales appropriées de manière à respecter les droits de l'Etat côtier, tels qu'ils sont reconnus dans la présente Convention". Un "descriptif complet" de la recherche doit-être fourni, dont les éléments sont énumérés. Le texte de la 2ème Commission précise les "droits" de l'Etat côtier : dans "la zone économique exclusive, l'Etat côtier a ... c) une compétence exclusive en ce qui concerne : ... ii) la recherche scientifique" (article 45). Cette zone peut aller jusqu'à 200 milles (article 46). "Le consentement de l'Etat côtier doit être obtenu pour toutes recherches... Toutefois l'Etat côtier ne refusera normalement pas son consentement lorsque la demande sera présentée par une institution qualifiée, en vue de recherches de nature purement scientifique, à condition que l'Etat côtier puisse, s'il le souhaite, participer à ces recherches ou s'y faire représenter, et que les résultats en soient publiés après consultation avec l'Etat côtier concerné." (article 49). L'article 71 étend ces dispositions au plateau continental. Bien que les conditions de présentation du projet de recherche paraissent acceptables par les Etats-Unis - à l'exception d'une seule sur laquelle nous allons immédiatement revenir - le principe du consentement de l'Etat côtier est inscrit dans ce texte et s'oppose au principe de la simple notification figurant dans le projet américain. La condition difficilement acceptable est celle de la publication "après consultation de l'Etat concerné". La recherche scientifique a pour objet de publier largement ses résultats : c'est un principe considéré comme intangible par les chercheurs, dont l'audience dépend de la diffusion du fruit de leurs travaux. Cette clause est une dérive atténuée de la clause contenue dans certains

projets, notamment celui de la Colombie, exprimant le consensus du Groupe des 77 (24), en date du 22 août 1974, et qui précise que les Etats désireux de faire des recherches dans la zone doivent"...10) s'engager à ce que les résultats des travaux de recherche scientifique ne soient pas publiés sans le consentement exprès de l'Etat côtier" (point 2b) - 2).

Toutefois, si l'on revient au texte de la 3ème Commission, on trouve que l'article 21 est en contradiction avec les exigences de l'article 49 de la 2ème Commission :le consentement de l'Etat côtier n'est plus exigible que pour les recherches qui "ont un rapport avec les ressources biologiques et non biologiques de la zone économique et du plateau continental". Il ne serait donc pas de plein droit pour toutes les recherches. Dans ce cas, le consentement exprès de l'Etat côtier en ce qui concerne les publications paraît plus motivé, sinon tout à fait acceptable.

Selon l'article 23 (3ème Commission), les intérêts et les droits des Etats sans littoral et des autres Etats géographiquement désavantagés de la région, voisins du secteur des recherches dans la zone économique, doivent être sauvegardés notamment par une notification du projet de recherche et par la possibilité de participer.

L'article 25 (3ème Commission) prévoit que "Les Etats ... et les organisations internationales appropriées ont le droit d'effectuer des recherches scientifiques marines dans la zone internationale des fonds marins" en fournissant à l'Autorité Internationale les renseignements relatifs au projet de recherche. Si la recherche a lieu dans une zone contigüe à la zone économique ou au plateau continental d'un Etat côtier, ce dernier peut exiger l'application de l'article 21 si le navire pénètre dans sa zone économique. La zone des fonds marins a été confiée à l'examen de la 1ère Commission, dont le texte complète celui de la 3ème Commission sur ce point. La recherche scientifique est l'une des activités qui devra s'exercer conformément aux règlements édictés par l'Autorité (article 6). L'Autorité harmonise et coordonne, et peut entreprendre elle-même des activités de recherche scientifique (article 10). La Commission Scientifique et Technique présente au Conseil de l'Autorité "des recommandations concernant l'exercice des fonctions de l'Autorité dans les domaines de la recherche scientifique..." (article 32, 2 iii). L'entreprise "peut ... procéder directement à des recherches scientifiques" (Annexe I, partie B) en application de l'article 10. Il peut y avoir des opérations de recherche scientifique en association (partie C).

L'article 26 (3ème Commission) prévoit que "Tous les Etats... ont le droit... d'effectuer des recherches scientifiques marines dans les eaux de la haute mer au-delà des limites de la zone économique". L'article 75 du texte dela 2ème Commission paraît plus généreux : "La liberté de la haute mer ... comporte notamment ... f) la liberté de la recherche scientifique". Mais on précise cependant que cette liberté de la haute mer "s'exerce dans les conditions que déterminent les présents articles et les autres règles du droit international". C'est tout de même la première apparition du mot "liberté".

(24) Document Nations Unies A/CONF.62/C.3/L.13.

Les autres articles du chapitre III du texte de la 3ème Commission abordent les questions de participation des Etats côtiers, partage des données et échantillons, des résultats, d'aide technique, de publications (article 16). L'article 18 précise qu'il faut indiquer si les recherches ont un caractère fondamental ou si elles se rapportent aux ressources de la zone : il peut cependant ne pas y avoir antinomie, puisque des recherches biologiques fondamentales se rapportent aussi aux ressources. La difficulté du partage entre "recherche ouverte" et "exploration limitée" apparaît ici et se traduit ensuite par le point 2 de cet article : "Les Etats s'efforcent de promouvoir par le truchement des organisations internationales compétentes l'établissement de critères et de principes directeurs concernant la distinction à faire entre la recherche ayant un rapport direct avec l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques et non biologiques et la recherche fondamentale qui n'a pas de rapport direct avec l'exploration et l'exploitation de ces ressources. "Les Etats côtiers doivent prendre des dispositions "pour faciliter l'accès à leurs ports et fournir une aide aux navires de recherche" (article 24).

Le chapitre IV traite du statut du matériel scientifique dans le milieu marin subordonné "aux mêmes conditions que celles qui sont prévues ... pour la conduite de la recherche scientifique marine" (article 27). Des conditions d'inspection, de signalisation, des zones de sécurité sont prévues.

Le chapitre V met à la charge des Etats et des organisations internationales compétentes le soin de veiller à ce que les recherches respectent les dispositions de la Convention, et les rend responsables des dommages en découlant.

Le chapitre VI traite du Règlement des différends en renvoyant aux procédures prévues par la Convention.

La 4ème session de la Conférence, qui s'est tenue à New-York du 15 mars au 7 mai 1976, a conduit à la rédaction d'un texte unique de négociation (révisé) (25) qui comporte de nombreuses modifications rédactionnelles et de présentation et, dans le domaine de la recherche scientifique qui nous intéresse, une modification importante concernant les pouvoirs de l'Etat riverain sur la zone économique.

En effet, les deuxième et troisième parties ont été harmonisées et la recherche scientifique, sans distinction d'aucune sorte, est soumise au consentement de l'Etat côtier dans la zone économique et sur le plateau continental (article 60 de la 3ème partie révisée remplaçant l'article 14 de la 3ème partie initiale). Cet article se réfère à l'article 49 de la 2ème partie révisée pour la zone économique et à l'article 73 de cette 2ème partie pour le plateau continental. Le deuxième paragraphe de l'article s'efforce d'atténuer légèrement l'exigence du consentement en prévoyant qu'il ne sera pas "retiré" sauf dans quelques cas précisés, mais la définition de ces cas est malheureusement trop vague pour que ne surgissent pas des difficultés d'interprétation. Et il faut le "consentement exprès" de l'Etat côtier pour publier ou diffuser "les résultats des travaux de recherche portant essentiellement sur l'exploration et l'

---

(25) Document Nations Unies A/CONF.62/WP.8/Rev. 1.

exploitation des ressources biologiques et non biologiques de la zone économique et du plateau continental" (article 61 de la 3ème partie révisée).

L'article 18 ancien (2ème partie) est devenu article 62 et a perdu son premier alinéa qui prévoyait que les auteurs de la recherche scientifique marine devaient indiquer si leur recherche était de caractère fondamental ou appliquée aux ressources biologiques ou non ; cet alinéa est en effet devenu sans objet avec la nouvelle rédaction exigeant le consentement de l'Etat riverain en tout état de cause.

Au cours de la nouvelle session de la Conférence au printemps 1977, les Etats-Unis ont pour but d'obtenir un texte se rapprochant du leur, sans consentir toutefois à instituer un troc du consentement de l'Etat côtier contre une aide technique, selon l'affirmation de M. STEVENSON le 19 juillet 1974 : "... le consentement ne doit pas pouvoir servir de moyen de pression pour obtenir des techniques. ... Le transfert des techniques doit se faire grâce à un effort commun et non être à chaque fois troqué contre le droit de faire des recherches". (26). M. STEVENSON avait d'ailleurs précisé en séance plénière le 11 juillet 1974 comment les Américains concevaient la négociation : "Pendant plusieurs années, le Gouvernement des Etats-Unis a fait preuve de souplesse en ce qui concerne la question des limites de la juridiction économique de l'Etat côtier... Il a ainsi souligné que le contenu du régime juridique pertinent est plus important que les limites de cette juridiction. En conséquence, il serait prêt, comme semble-t-il la majorité des délégations, à accepter un accord général sur une limite de 12 milles pour la mer territoriale et une limite de 200 milles pour la zone économique, mais à condition que cela fasse partie d'une vaste solution d'ensemble qui soit acceptable, comprenne un régime satisfaisant pour la zone économique et les zones situées au-delà de la zone économique et prévoie le libre transit par les détroits servant à la navigation internationale." (27). Les Etats-Unis désirent donc "un régime satisfaisant pour la zone économique et les zones situées au-delà" et la recherche scientifique est incontestablement un des éléments de ce régime, à cause notamment de ses développements économique et militaire. Ils veulent une "vaste solution d'ensemble" et refusent les accords partiels qui leur arracheraient des compromis sur certains points sans garantie de contreparties sur d'autres.

Quels sont les termes de la négociation ? Quels sont les éléments dont les Etats-Unis sont détenteurs et qu'ils peuvent espérer échanger contre les droits qu'ils visent à obtenir ? La négociation est discussion, et il s'agit bien de "troquer" des avantages.

III - LES TERMES DE LA NÉGOCIATION.

Les Etats-Unis détiennent les connaissances scientifiques et technologiques qui leur permettent d'assurer et de développer leur maîtrise de l'exploitation des ressources, leur puissance économique et militaire. Ces connaissances constituent pour les Américains un moyen d'affirmer leur pouvoir bien au-delà des frontières territoriales où s'applique leur souveraineté nationale.

---

(26) Documents de la Troisième Conférence, vol. II, p. 383, déjà cité.

(27) Documents de la Troisième Conférence, vol. I, p. 181, déjà cité.

En face d'eux, les Etats en voie de développement voudraient acquérir ces connaissances,et ne possèdent souvent que leur souveraineté nationale, récemment acquise et d'autant plus vivement proclamée et défendue. Ils craignent le "colonialisme technologique" et sont extrêmement susceptibles pour tout ce qui porte atteinte à leur indépendance toute neuve. Mais leur souveraineté constitue dans la plupart des cas leur seule monnaie d'échange dans la négociation.

Les sessions de la Troisième Conférence sur le Droit de la Mer illustrent bien le caractère de ces relations mutuelles. Les Etats-Unis veulent conserver leur puissance en acceptant un certain partage de leurs connaissances scientifiques et technologiques en échange de droits, d'autorisations qui relèvent de la souveraineté territoriale des Etats en voie de développement ; ces derniers veulent acquérir ces connaissances scientifiques et technologiques pour accroître leur puissance, et offriraient en échange des autorisations pour les activités étrangères sur leur territoire, qu'ils auraient préalablement réglementées étroitement.

Le but des Etats en voie de développement est en effet d'obtenir que leur souveraineté territoriale soit élargie en surface par l'annexion des zones économiques et des plateaux continentaux et affirmée plus solidement dans son contenu par des contrôles très étroits des activités étrangères, et notamment de la recherche scientifique. Ils considèrent en effet que la recherche est une ressource nationale qu'ils doivent contrôler : c'est l'"ultime test de leur indépendance", selon Herman T. FRANSSEN (28), qui poursuit : "Exclure la recherche scientifique de la juridiction de l'Etat côtier dans une convention réglementant les droits et devoirs dans la zone économique proposée est considéré comme une atteinte inacceptable à la souveraineté nationale...". Il ajoute que les offres d'assistance technique ne sont pas susceptibles de modifier ce point de vue, car les réalisations passées dans ce domaine ont été très restreintes. Ces offres n'ont quelque chance d'être considérées comme valables,que, lorsque la convention ayant établi leur souveraineté, ils pourront négocier leurs autorisations à l'occasion de chaque expédition océanographique. Mais, dans le cadre de la convention, ils recherchent la pleine reconnaissance de leur souveraineté face aux pays industrialisés, dont les Etats-Unis, qui désireraient la restreindre au bénéfice de leur propre puissance.

Douglas M. JOHNSTON (29) tente d'imaginer les différentes issues possibles de cette Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer en ce qui concerne la zone économique, et notamment du point de vue des relations mutuelles Etats-Unis - Canada qui en résulteront. Il énumère 5 "scénarios" et 6 "options" qui décrivent les différentes hypothèses de déroulement des négociations. Les scénarios concernent les possibilités de parvenir à un ou plusieurs traités, les majorités que ces traités peuvent réunir et la position des Etats-Unis face à leur contenu. L'auteur est pessimiste sur ce point et croit peu à un traité signé par les Etats-Unis sans de sérieuses réserves. Il imagina également 6 options à propos de l'établissement d'une zone économique ou de zones fonctionnelles multiples, avant ou après la fin

---

(28) Herman T. FRANSSEN, "Understanding the Ocean Science Debate" Ocean Development and International Law Journal, vol. 2, n° 2, p. 187, 1974, (traduction par l'auteur du présent article).

(29) Douglas M. JOHNSTON, "The Economic Zone in North America : Scenarios and Options", Ocean Development and International Law Journal, vol. 3, n° 1, 1975.

Mais le nombre d'Etats membres des Nations Unies a beaucoup augmenté depuis l'adoption de ces deux Traités, et le Tiers-Monde est devenu majoritaire. Les exigences économiques et la susceptibilité des nouvelles nations souveraines ont transformé le contenu des négociations. Enfin, les progrès scientifiques et techniques ont montré que les bénéfices que l'on pouvait retirer aujourd'hui de l'exploitation des océans étaient plus importants et surtout plus immédiats que ceux que l'on pouvait attendre en 1959 de l'Antarctique et en 1967 de l'Espace. La recherche scientifique est devenue de ce fait une ressource nationale à protéger, une ressource internationale à contrôler. Elle n'est pas un moyen de faire progresser l'humanité, pour les nouveaux membres des Nations Unies. Il n'y a donc pas de raison pour lui accorder un régime de liberté selon eux.

Le dilemne existe cependant : la recherche est indispensable, et le fait de l'entraver ne profitera à personne. Par contre, le fait de l'autoriser librement ne sera probablement pas une source d'enrichissement pour les plus démunis, les pays en voie de développement. Leur position est compréhensible, étant donné le contexte prosaïque et matérialiste des négociations en cours. Le dialogue s'est établi sur la base des notions juridiques traditionnelles liées à la souveraineté, en vue de gains économiques et militaires concrets. Et les chercheurs scientifiques peuvent difficilement faire admettre, même s'ils le croient vraiment, que leur but est la connaissance fondamentale, qu'ils veulent du bien à tous les hommes et que leur travail ne sera pas confisqué au bénéfice de quelques-uns. Cela est vrai des chercheurs des Etats-Unis et de tous les autres pays industrialisés.

Il sera donc nécessaire que les chercheurs "s'adaptent" aux nouvelles conditions de la recherche marine, que leur espèce évolue en fonction du nouvel environnement si elle ne veut pas disparaître (32) et faire disparaître avec elle la recherche et tous ses bénéfices.

Il serait cependant utile que les gouvernements recherchent de nouvelles notions juridiques sur lesquelles appuyer les négociations internationales. La souveraineté territoriale, orgueil des nouvelles nations, n'a pas de sens si elle s'accompagne d'une dépendance économique, technologique, militaire souvent. De plus, elle aboutit au morcellement des pouvoirs et à l'amoindrissement des facultés de chacune des nations au lieu que l'union en multiplierait les effets. L'époque des tribus et des duchés devrait être révolue et remplacée par un fédéralisme avec répartition des compétences nécessaires à la vie économique et à la sécurité de chacun des membres de l'ensemble fédéral. Mais cela est probablement utopie : le partage du monde en zones d'influence, les "empires", ne sont pas la bonne voie vers ce fédéralisme. Ils reflètent, par contre, l'éternel désir de puissance de l'homme.

---

(32) Cf. Herman T. FRANSSEN, op. cit., p. 199.

des négociations, une zone fonctionnelle de 200 milles marins à l'intérieur de laquelle la pêche sera contrôlée sans être exclusive à partir du 1er mars 1977. Cette initiative fait suite à celles d'autres pays et constitue peut-être une tentative pour présenter un modèle de zone fonctionnelle qui ne soit pas trop restrictif à la réflexion des diplomates de la Conférence. Elle répond sans doute à des pressions intérieures dans le pays. Il est cependant douteux qu'une telle initiative suffise à atténuer l'exigence irréversible, de la part des Etats du tiers-monde, d'un ordre économique nouveau dont le droit de la mer pourrait constituer un élément important.

A. PARDO et E. MANN-BORGHESE évoquent ce nouvel ordre économique mondial pour l'espace océanique dans une récente publication du groupe Pacem in Maribus (30) et suggèrent d'élargir le rôle de la Commission Océanographique Intergouvernementale (C.O.I.) de l'UNESCO pour en faire un "bureau central" (31)de la recherche scientifique dans les zones économiques, le "bras scientifique d'un système d'institutions océaniques", indépendant de l'UNESCO administrativement et financièrement, comprenant davantage d'Etats en voie de développement, qui établirait et coordonnerait les activités de CentresRégionaux de Recherche Scientifique et Technique Marine, qui serait responsable de l'enregistrement ou des autorisations de tous les projets internationaux de recherche et du transfert de technologie, qui établirait des parcs marins pour la préservation de la faune et la flore. Ce bureau central garantirait aux Etats côtiers le caractère purement scientifique des projets et seuls les projets ainsi garantis, qu'ils soient seulement enregistrés ou autorisés, pourraient être entrepris dans la zone internationale ou dans la zone nationale d'un autre Etat. C'est "le seul moyen de résoudre le dilemne entre le contrôle de l'Etat riverain et la soi-disant liberté de la recherche scientifique". On est loin des souhaits du gouvernement et des chercheurs des Etats-Unis.

La"soi-disant liberté de la recherche scientifique" a cependant figuré dans deux textes diplomatiques à une époque tout de même récente. Le Traité de l'Antarctique de 1959, après avoir mentionné dans son préambule "qu'il est conforme aux intérêts de la science et au progrès de l'humanité d'établir une construction solide permettant de poursuivre et de développer cette coopération en la fondant sur la liberté de la recherche scientifique dans l'Antarctique telle qu'elle a été pratiquée pendant l'Année Géophysique Internationale", précise dans son article II que "la liberté de la recherche scientifique dans l'Antarctique et la coopération à cette fin, telles qu'elles ont été pratiquées durant l'Année Géophysique Internationale, se poursuivront conformément aux dispositions du présent Traité". Et le Traité de l'Espace de 1967 précise dans son article 1er que "les recherches scientifiques sont libres dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes ...".

---

(30) IOI Occasional Papers n° 4. The New International Economic Order and the Law of the Sea. A projection. A. PARDO et E. MANN-BORGHESE, 1975, International Ocean Institute, The Royal University of Malta.

(31) "Clearing House" dans le texte, p. 138.

CONCLUSION

"L'idéal ... serait de donner aux scientifiques la possibilité de procéder à des recherches partout et sans restriction, mais il faudrait pourtant tenir compte des droits légitimes des Etats côtiers." (33) Il faudra certainement tenir compte de ces droits. Quelle que soit l'issue de la Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, par suite de la naissance de nouvelles coutumes, la recherche sera plus réglementée, soumise à des autorisations, des notifications au niveau national et international lorsqu'elle s'exercera hors des eaux sous juridiction nationale du gouvernement dont relèvent les chercheurs. Elle sera ainsi plus lente, plus coûteuse.

La recherche se poursuivra néanmoins, parce que l'homme est curieux. Les Etats-Unis et les autres pays en mesure de faire de la recherche continueront à en faire parce qu'ils en sont les premiers bénéficiaires. Mais ils devront sans doute partager ces bénéfices avec les pays en voie de développement, qui tireront quelques avantages du consentement accordé pour les recherches étrangères dans les eaux placées désormais sous leur juridiction.

(33) Cf. note 10.

ANNEXES

ANNEXE I

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES

July 28, 1972

Professor Hubert CURIEN, Director General
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
15, quai Anatole-France
PARIS 17
France

Dear Professor Curien,

I enclose for your consideration a proposed U.S. position paper on freedom of ocean science, prepared under the auspices of the Ocean Affairs Board of the National Academy of Sciences. This statement was prepared specifically to advise appropriate officials of our government and has been sent to them for their deliberation and evaluation. Although we cannot expect that all suggestions made in our statement will be reflected in official U.S. policies, we know that our views are being seriously considered.

I believe that this matter is of crucial importance to the future of ocean science. Because the principles enunciated in this position paper are broadly applicable to all ocean science, without regard to national boundaries or policies, perhaps you will wish to bring this statement to the attention of appropriate individuals in your nation.

We are well aware that the general concepts outlined in our proposed U.S. position paper will require much more detailed evaluation during the months ahead ; a small group of ocean scientists is continuing work on these concepts. I should be pleased to have your general reaction to this policy statement.

Sincerely yours,

Philip Handler
President

Enclosure.

CENTRE OCEANOLOGIQUE de BRETAGNE
B.N.D.O.

A Proposed United States Position on FREEDOM FOR SCIENCE IN THE OCEANS

Prepared under the auspices of
the Ocean Affairs Board of the National Academy of Sciences

(Revised June 1972)

I. PROPOSED STATEMENT OF U.S. POLICY.

The United States considers that the quest for knowledge of the oceans is a universal right that should not be abridged by national restrictions. The interests of all nations of the world are best served by policies that encourage the maximum freedom to conduct open research (defined below) in order to understand the world oceans better. The sea, a critical component of the global ecosystem, a source of living and non-living resources, and a means of transportation and communication, is of vital importance to all nations, whether they be coastal or inland states.

The productive marine environment is extremely complex. An adequate system for world-wide environmental forecasting or a capability for monitoring or controlling the growing pollution of our global environment cannot be developed without greatly expanded understanding of oceanic processes. Wise management of the oceans and efficient development of marine resources will require vastly greater knowledge than exists today. Continued and intensified scientific research is, thus, essential to optimize the development of the oceans for the benefit of all mankind.

Because the structure of the natural world transcends man-made boundaries, much of this research must involve investigations of phenomena that have no relation to these boundaries. International arrangements should maximize the freedom of access for scientific investigations in the oceans in order to achieve a better understanding of all natural processes. Artificial restrictions can serve only to impair the value of the investigation and the orderly development of the oceans.

In order to obtain a full understanding of potential benefits from oceanographic research in specific areas of national interest, it is important that nation-states significantly participate in these research activities and develop their own national capability to do so. We recognize that, currently, only a small minority of the international community has the facilities to conduct global oceanographic research, and we acknowledge that this ability imposes a strong obligation to extend the use of these facilities to other countries and to assist in the development of a research capability in those countries where it is now inadequate. The United States will, therefore, make every effort to insure that the open research that it sponsors will, to the extent possible, involve the participation of scientists from those countries having a direct interest in the research. We will continue to promote international cooperation in ocean expeditions, to provide full and timely exchange of data and analysis resulting from open research, and to encourage the economic development of marine resources in developing countries through appropriate international mechanisms.

Finally, we believe that this subject is of such importance as to warrant its specific consideration in the forthcoming law of the Sea Conference. We urge that this topic be considered on its own merits and be dealt with as the subject of separate articles in conjunction with other Law of the Sea matters. Further, we urge that the U.S. Delegation submit a strong statement in support of maximum freedom for scientific research in the oceans as a supplement to the U.S. draft treaty.

II. DEFINITIONS.

We believe that discussions about access to various ocean areas for scientific investigations will be facilitated if the following definitions, which are easily understood and subject to operational tests, are adopted:

Open Research is that which is intended for the benefit of all mankind and is characterized by prompt availability and full publication of results.

Limited Exploration is that which is intended for the economic benefit of a limited group, as evidenced by restrictions on publication and on availability of data and samples.

Neither open research or limited exploration shall be interpreted to include the taking of resources in commercial quantities.

III. PROPOSED U.S. POSITION ON THE CONDUCT OF SCIENTIFIC RESEARCH WITHIN VARIOUS ZONES OF JURISDICTION.

The United States recognizes that all scientific and exploratory activities must be conducted so as not to interfere unduly with other uses and so as not to cause significant harm to the environment ; nor shall any such activities, per se, confer any sovereign or exploitation rights.

The various zones of jurisdiction including the internal waters, the territorial sea, the high seas and any zones of limited national jurisdiction are defined in the Presidential Statement on Ocean Policy (May 23, 1970) and in other documents. For the purpose of this subject, the various zones may be classed in the following three categories:

A. SCIENTIFIC INVESTIGATIONS WITHIN AREAS OF EXCLUSIVE NATIONAL JURISDICTION.

The United States recognizes the right of an adjacent coastal state to establish regulations governing the conduct of open research or limited exploration in the areas over which it exercises exclusive jurisdiction (i.e., internal waters and territorial seas and the seabed underlying the territorial seas). However, the United States strongly recommends that international arrangements be made to permit open research in the territorial seas providing that the following assurances are observed:

The Coastal state shall:

(1) be given reasonable advance notice, a period of 60 days normally being adequate ;

(2) have the opportunity to participate or be represented in the research and have access to all equipment, compartments and instruments aboard the vessel ;

(3) have the right to receive copies of all data on request, and the right of access, for study, to all samples not feasible to duplicate ;

(4) be assured that significant research results will be published in the open scientific literature ; and

(5) be assured that these scientific activities will present no hazard to the resources or uses of the sea or seabed.

B. SCIENTIFIC INVESTIGATIONS WITHIN THE AREAS OF LIMITED NATIONAL JURISDICTION.

No coastal state or any regime shall exercise authority over the conduct of open reasearch within any areas of limited national jurisdiction (i.e., the seabed beyond the territorial seas, any intermediate zones, ect.).

However, to the extent the coastal state is delegated certain custodial responsibilities for the management and development of the resources in these areas, the coastal state may expect reasonable advance notice of the intention to conduct open research which relates to such responsibilities in these areas.

The coastal state may establish regulations (e.g. regarding pollution control and safety of navigation), subject to other provisions of this convention and other rules of International Law, governing the conduct of limited exploration within areas of limited national jurisdiction.

C. SCIENTIFIC INVESTIGATIONS WITHIN INTERNATIONAL WATERS.

Beyond areas of limited national jurisdiction all forms of scientific investigations and exploration may be conducted without any interference whatsoever by any state or international body.

ANNEXE 2

AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SCIENCE (AAAS)

Resolution adopted 31 January 1975

1. The Council of the American Association for the Advancement of Science is concerned that the new conventions which will be drafted at the forthcoming U.N. Conference on the Law of the Sea in Geneva, during March and April 1975, may greatly increase the difficulties and in many cases create impossible obstacles for the conduct of scientific research in the oceans. We urge all national delegations at the Geneva Conference to bear in mind the importance of continuing oceanic research for the welfare of mankind, and the conditions that are necessary for its effective conduct. We believe these conditions are fully compatible with the legitimate interests of coastal states.

2. Continuing oceanic research is essential to the understanding of climatic changes. Present climatic models are incapable of predicting such changes, in large part because of our lack of understanding of the processes of energy and mass transport in the oceans, especially within 200 milles of shore. Rational management of ocean fisheries, based on maximum sustained economic yields, depends on information that does not now exist on the populations and ecology of marine organisms both within and outside the 200 mile zone. Similarly, the effective abatement of marine pollution requires more knowledge of oceanic processes.

We believe the rights and interests of all states would be fully protected if the new convention on oceanic research provides for timely notification by the state wishing to do the research and for full participation by coastal states in the conduct of the work at sea and in the interpretation of the results, and for a mechanism under United Nations sponsorship for resolution of disputes.

We urge the nations represented at the Law of the Sea Conference to prepare a convention on oceanic research which contains these provisions and is based on principles of international cooperation rather than national sovereignty in the 200 mile "economic zone". No restrictions should be placed on oceanic research on the high seas beyond the economic zone except that the results must be published promptly in the open scientific literature.

We further urge scientific leaders and the organizations in other countries to consult with their national delegations to the Conference on the Law of the Sea in order to inform them of the importance of oceanic research for human welfare, the conditions for its effective conduct and the significance of international cooperation in scientific studies of the ocean.

ANNEXE 3

NATIONS UNIES
ASSEMBLEE GENERALE

Comité des Utilisations Pacifiques
du Fond des Mers et des Océans
au-delà des limites de la
Juridiction Nationale
Sous-Comité III.

A/AC.138/SC.III/L.44
19 juillet 1973
FRANCAIS
Original : ANGLAIS.

ETATS-UNIS D'AMERIQUE
Projet d'articles destinés à faire l'objet d'un chapitre concernant la recherche scientifique sur le milieu marin

ARTICLE PREMIER.

La recherche scientifique sur le milieu marin étant indispensable à la compréhension de l'environnement mondial, à la préservation et à la valorisation des mers et à leur utilisation rationnelle et efficace, les Etats doivent encourager et faciliter le développement et la conduite de toutes recherches scientifiques dans la mer au bénéfice de la communauté internationale. Tous les Etats, quelle que soit leur situation géographique, ainsi que les organisations internationales compétentes, peuvent se livrer à des recherches scientifiques dans la mer, en prenant en considération les droits et les intérêts de la communauté internationale et des Etats riverains, et particulièrement les intérêts et les besoins des pays en voie de développement, conformément aux dispositions de la présente Convention.

ARTICLE 2.

Les activités de recherche scientifique doivent être conduites compte raisonnablement tenu des autres utilisations de la mer, et ces autres utilisations compte raisonnablement tenu des activités de recherche scientifique.*

ARTICLE 3.

Les activités de recherche scientifique doivent être assorties de mesures strictes et adéquates de sauvegarde du milieu marin.**

ARTICLE 4.

Les activités de recherche scientifique ne peuvent constituer la base juridique d'aucune revendication sur une partie quelconque de la mer ou de ses ressources.***

* *Les dispositions générales de la Convention sur le droit de la mer pourraient comprendre un article de caractère général sur la conciliation des diverses utilisations, qui viserait toutes les utilisations de la mer. Cela éviterait la nécessité de prévoir un article particulier pour chaque utilisation, du genre de celui qui est proposé ci-dessus pour la recherche scientifique ou de celui qui fait l'objet du texte 17 des textes relatifs aux principes régissant le fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale (A/AC.138/SC.I/L.22, 4 avril 1973), ou encore du paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention sur la haute mer.*

** *La nécessité de cet article et son libellé pourront être étudiés plus avant à la lumière du projet d'articles établi par le Groupe de travail sur la pollution des mers.*

*** *Il serait peut-être bon d'inclure dans les dispositions générales de la Convention sur le droit de la mer un article stipulant qu'aucune partie de la mer ne peut faire l'objet d'une revendication quelconque si ce n'est en vertu de dispositions expresses de la Convention. Cela éviterait la nécessité de prévoir un article particulier pour chaque utilisation de la mer (comme par exemple les textes 4 et 11 du projet d'articles sur le fond des mers et des océans établi par le Groupe de travail du Sous-Comité I ou l'article 2 du projet de traité des Etats-Unis sur les fonds marins).*

ARTICLE 5.

Les Etats favorisent la coopération internationale dans le domaine de la recherche scientifique à des fins exclusivement pacifiques :

a) en participant à des programmes internationaux et en encourageant la coopération, en matière de recherche scientifique, de personnes originaires de pays différents ;

b) en publiant de façon effective les programmes de recherche scientifique, en diffusant les résultats de ces recherches par des voies internationales, et en favorisant le courant de recherche scientifique vers les pays en voie de développement ;

c) en prenant des mesures destinées à renforcer la capacité des pays en voie de développement dans le domaine de la recherche scientifique, notamment par une aide leur permettant d'évaluer les incidences du point de vue de leurs intérêts, des données et des résultats des recherches scientifiques, par la participation de leurs ressortissants à des programmes de recherche et par l'éducation et la formation de leur personnel.

ARTICLE 6.

Les Etats riverains coopèrent dans l'exercice de leur souveraineté en vue de faciliter les activités de recherche scientifique dans leur mer territoriale et de permettre l'accès à leurs ports des navires de recherche.

ARTICLE 7.

Dans les zones situées au-delà de la mer territoriale où l'état riverain exerce sa juridiction en application des articles sur les ressources du fond de la mer et les pêcheries côtières, les Etats et les organisations internationales compétentes veillent à ce que leurs navires de recherche scientifique respectent les droits et les intérêts de l'Etat riverain liés à l'exercice de cette juridiction, et à cette fin :

a) adressent à l'Etat riverain au moins .... jours à l'avance une notification de leur intention d'entreprendre des recherches, avec une description du projet de recherche, qui devra être tenue à jour ;

b) certifient que les recherches seront menées conformément à la présente Convention par une institution qualifiée, à des fins purement scientifiques ;

c) veillent à ce que l'Etat riverain ait toutes possibilités appropriées de participer ou d'être représenté au projet de recherche, directement ou par l'intermédiaire d'une institution internationale appropriée de son choix ; l'Etat riverain doit donner un préavis raisonnable de son désir de participer ou d'être représenté à la recherche, dans un délai de ... jours à compter de la date à laquelle il reçoit la notification ci-dessus ;

d) veillent à ce que toutes les données et tous les échantillons recueillis soient partagés avec l'Etat riverain ;

e) veillent à ce que tous les résultats de recherche dignes d'intérêt soient publiés aussitôt que possible dans une publication scientifique diffusée publiquement et facilement accessible et soient communiqués directement à l'Etat riverain ;

f) aident l'Etat riverain à évaluer les incidences, du point de vue de ses intérêts, des données et des résultats obtenus, directement ou au moyen des procédures établies en application de l'article 5 ;

g) veillent au respect de toutes les normes internationales applicables concernant l'environnement, y compris celles qui sont ou qui seront établies par (insérer ici le nom ou les noms des organisations appropriées).

ARTICLE 8.

Tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent chapitre sera, à la demande de l'une ou l'autre des parties au différend, tranché au moyen des procédures obligatoires de règlement des différends prévues à l'article ...

LES ETATS-UNIS ET LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE MARINE

JEAN-LOUIS MARSAUD

Chercheur à l'Institut de Droit de la Paix et du Développement

PLAN

INTRODUCTION.

1) QU'EST-CE QUE LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE MARINE ?
2) L'APPARITION DE LA NOTION DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE MARINE.
3) LA SENSIBILISATION DES ETATS-UNIS AUX PROBLEMES DES MERS ET DES OCEANS.

CHAPITRE 1 : LE DÉVELOPPEMENT D'UNE LÉGISLATION INTERNE EN FAVEUR DES TECHNIQUES MARINES.

I - LA LEGISLATION INTERNE.

1) LE "NATIONAL SEA GRANT COLLEGE AND PROGRAM ACT".
   A) L'ORIGINE.
   B) LE CONTENU PROPREMENT DIT.
2) L'AMENDEMENT DE 1973.

II - LES PROPOSITIONS CORRESPONDANTES A LA LEGISLATION.

1) AU PLAN INTERNE.
   A) L'ETUDE MIT.
   B) LA CONFERENCE DE LA NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES.
2) LES PREMIERES PROPOSITIONS AU NIVEAU INTERNATIONAL : LE COMITE DES FONDS MARINS.

CHAPITRE 2 : L'INTERVENTION DU PLAN INTERNATIONAL.

I - LA SESSION DE CARACAS (ETE 1974).

1) LE LIEN ENTRE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE.
2) LA PARTICIPATION PAR LE FINANCEMENT DES EFFORTS MULTILATERAUX EN MATIERE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE.

II - LA SESSION DE GENEVE (PRINTEMPS 1975).

1) LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE ET LA COMMISSION 1.
2) LE PROJET D'ARTICLES DE L'IRAK SUR LE TRANSFERT DES TECHNIQUES.

III - LA REMISE EN CAUSE DE L'ASSIMILATION RECHERCHE SCIENTIFIQUE MARINE - TRANSFERT DE TECHNOLOGIE.

1) LE PROBLEME DU TRANSFERT DE TECHNOLOGIE PAR L'INTERMEDIAIRE DE L'AUTORITE INTERNATIONALE.
2) LA REACTION DES ETATS-UNIS AUX NOUVELLES DEMANDES DES PAYS EN DEVELOPPEMENT SUR LE TRANSFERT DES TECHNIQUES.

ANNEXES.

"Notre technologie est la plus avancée du monde" déclarait le Secrétaire d'Etat Henry KISSINGER, le 11 août 1975, dans un discours sur la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, devant l'Association Américaine des Professions Juridiques (1).

Cette petite phrase saurait motiver à elle seule une étude, aussi courte soit-elle, sur l'attitude des Etats-Unis face au problème du transfert de technologie marine.

Mais avant d'entamer une telle étude, il convient tout d'abord de savoir ce dont il est question lorsqu'on parle de transfert de technologie, et qui plus est de transfert de technologie marine.

Qu'est-ce que le transfert de technologie marine ? Comment est apparue cette notion dans le milieu international ? Comment les Etats-Unis ont-ils réagi à l'apparition de cette notion ? Ce sont là quelques questions préliminaires auxquelles il convient de répondre avant de pouvoir aborder précisément l'étude de la position américaine sur le problème.

1) QU'EST-CE QUE LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE MARINE ?

Et tout d'abord qu'est-ce que le transfert de technologie ? il apparaît malheureusement que les définitions sont nombreuses et qu'elles correspondent bien souvent aux intérêts de ceux qui les formulent.

Toutefois, un essai de définition peut être fait. En général, par transfert, on entend le fait de transporter d'un lieu à un autre, ou d'une personne à une autre, une propriété, un bien, une marchandise.

Ici, il s'agira donc de transporter de la technologie ; une technologie qui permettra de se livrer aux diverses activités touchant les mers et les océans ; une technologie qu'il faudra transporter des pays qui la possèdent vers ceux qui ne la possèdent pas ou la possèdent très peu. Ainsi, plusieurs définitions ont pu être proposées. Un rapport du Secrétariat de la IIIème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer définit le transfert des techniques marines (2) comme un "moyen de renforcer les moyens des pays techniquement peu avancés pour qu'ils puissent se livrer à l'exploration et à l'exploitation des ressources de la mer, et utiliser l'espace océanique" (3).

Selon le même document, l'expression "techniques marines" désigne "essentiellement l'ensemble des connaissances et du matériel nécessaires à l'utilisation de l'espace océanique et à l'étude et l'exploitation des ressources de la mer... Cette expression recouvre des éléments tels que : renseignements techniques, études, procédés techniques, construction, matériel, techniques de transformation et gestion" (4).

---

(1) in Bulletin du CNEXO n° 81. Septembre 1975, p. 3-4.

(2) Ces termes "transfert de technologie marine" ou "transfert de techniques marines" sont employés indifféremment dans le même sens.

(3) Document A/CONF/62/C.3/L.3. 25 juillet 1974, p. 7.

(4) op. cit. p.7.

Cette définition déjà fort large peut être complétée par la mention de l'éducation et de la formation nécessaires à l'apprentissage de ces diverses connaissances. Et même par la nécessité de prévoir des capitaux pour assurer de tels programmes de formation et de transfert.

Une autre définition distingue deux points et précise que le transfert de technologie marine est :

- le moyen pour un pays moins développé d'acquérir la capacité scientifique et technique nécessaire pour son développement économique et la gestion de ses ressources marines.
- le moyen d'avoir la technologie permettant d'une part le meilleur usage des ressources marines, d'autre part la meilleure protection de l'environnement marin (5).

2) L'APPARITION DE LA NOTION DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE MARINE.

Ces problèmes soulevés par le transfert de technologie en général ne sont pas récents, on peut même dire qu'ils datent de l'avènement de l'ère industrielle (6) et plus particulièrement du moment où la technologie a pris son ampleur. De plus, il y a déjà longtemps que l'on parle d'assistance technique, de coopération inter-étatique, d'envois d'experts nationaux ou internationaux, toutes formes de transfert de technologie. Il existe donc depuis longtemps un transfert, l'idée d'Etats ou de sociétés faisant du transfert de technologie comme M. Jourdain de la prose peut même être évoquée.

En fait, c'est l'arrivée sur la scène internationale de pays nouvellement indépendants, avec leur problème vital de développement économique qui a renouvelé la notion latente de transfert de technologie. Au niveau international, l'apparition des termes mêmes, neufs eux aussi, de "transfert de technologie" ou de "transfert des techniques" devait suivre ainsi qu'un certain nombre de travaux sur cette question dans divers cadres, industriels, économiques ou commerciaux (7).

Ceci devait aboutir à un développement croissant de la notion et à une double démarche aux origines proches, que ce soit dans le temps ou que ce soit dans les finalités :

- d'une part les travaux de la CNUCED (8) avec la création tout d'abord d'un Groupe Intergouvernemental sur le transfert des techniques, puis les études sur un code de conduite international du transfert des techniques (9). Mais aussi les travaux de l'Assemblée Générale des Nations Unies pour l'élaboration de la stratégie mondiale du développement ou de la notion de nouvel ordre économique international. Ou encore les travaux d'organismes spécialisés du système des Nations Unies comme l'ONUDI ou l'UNITAR (10).

---

(5) D'après Valley RUDDICK. Draft Report on the International Transfert of Marine Technology. Préparé par International fisheries and Marine directorate Department of Environment. Canada. non publié.

(6) Cf. J. PERRIN. "Note sur les transferts de technologie au XIXème siècle". Offset 16 pages. IREP. Université des Sciences Sociales de Grenoble, sept; 1974.

(7) A l'OCDE par ex. Ou encore des travaux sur la nature des technologies et leur impact : Intermediate Technology Development Group de Londres ou encore Technology and Employment Branch du Bureau International du Travail de l'OIT.

(8) Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. (UNCTAD en anglais).

- d'autre part, l'apparition de la notion de transfert de technologie dans un cadre très spécifique, et qui nous ramène à notre sujet, celui des discussions du Comité des Fonds Marins de l'Assemblée Générale (11), véritable comité préparatoire de l'actuelle conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Ce Comité qui, à la fin de ses travaux, devait faire figurer dans la liste des sujets proposés pour la Conférence un titre relatif au "développement et transfert des techniques" (12) ; c'est la 3ème Commission de la Conférence qui s'en occupe plus particulièrement.

Voilà donc comment cette notion de transfert de technologie marine est apparue au niveau international. Il faut souligner maintenant, car la chose est importante, que parallèlement au développement de cette notion de transfert, grandissait pour la plupart des Etats un intérêt croissant pour les mers et les océans et surtout pour les richesses qu'ils contiennent. Les Etats-Unis n'échappèrent pas à cette sensibilisation aux problèmes des océans.

3) LA SENSIBILISATION DES ETATS-UNIS AUX PROBLEMES DES MERS ET DES OCEANS.

L'intérêt des Etats-Unis pour tout ce qui touche à la mer n'est pas nouveau. C'est par la mer que les Etats-Unis sont nés, les côtes américaines ont vu prospérer des ports de commerce ou de pêche importants, des hommes se sont intéressés très tôt à la mer (13).

Plus récemment ce sont les Etats-Unis qui par la Déclaration Truman de 1945 ont lancé la notion de plateau continental et permis, en fait le développement de l'exploitation des ressources de cette zone.

Or l'intérêt de l'humanité pour les océans n'a cessé de s'accroître depuis les années 60. Les aspects commerciaux ou stratégiques étaient déjà grands ; sont apparues des questions nouvelles tenant à la découverte du potentiel de ressources aussi bien vivantes que minérales des océans et de la constatation parallèle de la disparition progressive des ressources terrestres. L'augmentation des besoins nutritifs de la planète, la crainte de voir les ressources des océans gaspillées ou détruites par la pollution devaient conduire les Etats-Unis à la conquête d'une nouvelle "frontier" après celle de l'espace qu'ils avaient vaincue, celle des océans.

---

(9) Cf. le code International de conduite pour le transfert des Techniques. Communication de M.J. TOUSCOZ. Journées d'études Internationales de Dijon sur "Transfert de Technologie et développement". 3o sept. 1er et 2 octobre 1976. Polycopié 28 pages.

(10) ONUDI. Organisation des Nations Unies pour le développement industriel. UNITAR. United Nations Institution for training, assistance and research.

(11) Sa dénomination exacte est : Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale. Ci-après dénommé Comité des Fonds Marins.

(12) in Document A/AC.138/66. Point 13.

(13) Comme Mathews Fontaine MAURY 1806-1873. Véritable précurseur de la météorologie marine par ex.

Dans les faits cela s'est traduit par le développement d'une législation interne destinée à renforcer et promouvoir tout ce qui pouvait conduire à une meilleure connaissance et donc une meilleure utilisation des océans.

Or, il s'est trouvé,ceci a été évoqué précédemment, qu'au même moment, la communauté internationale, sensibilisée elle aussi à ces questions, a développé des travaux sur les problèmes posés par l'utilisation et l'exploitation des océans. Ces travaux débouchèrent sur la Conférence actuelle sur le droit de la mer, où les Etats neufs, pour la plupart en développement, conscients eux aussi de l'importance des richesses océaniques, et de la possibilité de résoudre là leur problème de développement, ont voulu accéder eux aussi à ces richesses.

Dès lors ils se sont ménagés deux voies d'accès, l'une par l'appropriation nationale, extension de la mer territoriale, de la notion de plateau continental, création de la zone économique exclusive ; l'autre par l'internationalisation, celle des grands fonds marins déclarés patrimoine commun de l'humanité. Les voies d'accès pratiquement ouvertes (14), il fallait trouver l'outil permettant d'en profiter, c'est-à-dire posséder la technologie adéquate, d'où l'idée du transfert de technologie marine.

C'est semble-t-il par ce concours de circonstances et les interférences qu'il a causés entre le développement d'une législation interne aux Etats-Unis et le développement de discussions parallèles sur des questions identiques au niveau international, que peut être appréhendée l'étude de la position des Etats-Unis sur le transfert de technologie marine.

C'est pourquoi il faudra étudier tout d'abord le développement de la législation interne en faveur des techniques marines aux Etats-Unis, ce sera un 1er chapitre ; et ensuite voir comment l'intervention du niveau international a abouti à une prise de position américaine sur la question du transfert de technologie, ce sera le second chapitre.

---

(14) Ce Traité final n'étant pas encore signé.

CHAPITRE 1

LE DEVELOPPEMENT D'UNE LEGISLATION INTERNE EN FAVEUR DES TECHNIQUES MARINES

I - LA LÉGISLATION INTERNE.

Le point de départ de cette législation réside dans la mise sur pied du "National Sea Grant College and Program Act" en 1966. L'autre étape importante est l'amendement apporté à ce texte en 1973.

1) LE "NATIONAL SEA GRANT COLLEGE AND PROGRAM ACT".

A) L'ORIGINE.

Ce texte fut pris le 15 octobre 1966 pour amender le "Marine Resources and Engineering Development Act" datant du début de l'année 1966 et ce, dans le but suivant : "to authorize the establishment and operation of sea-grant colleges and programs by initiating and supporting programs of education and research in the various fields relating to the development of marine resources, and for other purposes" (15).

A l'origine, l'intérêt est purement national ; les Etats-Unis se rendant compte de la valeur potentielle des océans, décident de se lancer à leur conquête et donc de mettre tous les moyens possibles en jeu. Ainsi dans la section 202 de l'Act, toutes les ressources marines sont visées (par. a) ;les savants, techniciens, ingénieurs de tous domaines également (par. b) ; l'aquaculture est aussi mentionnée (par. c). C'est là que pour la première fois on peut lire que toutes les dispositions dont il vient d'être fait état "can substantially benefit the U.S., and ultimately the people of the world" (16).

Ainsi apparaît la première mention d'un intérêt autre que l'intérêt purement national.

B) LE CONTENU PROPREMENT DIT.

La Section 203 du texte précise que le programme sera lancé sous l'égide de la National Science Foundation (NSF), avec une allocation pour l'année fiscale se terminant en juin 1967 de 5 millions de $ maximum, puis de 15 millions de $ pour l'année fiscale 1968 (17).

---

(15) Public Law 89-688. 89th Congress. H.R. 16559. October 15,1966. En fait, il a été simplement rajouté au "Marine Resources and Engineering Development Act" un titre II intitulé "Sea Grant Colleges and Programs".

(16) op. cit. Section 202.

La Section 204 (par. b) ajoute que la NSF exercera son autorité de 3 manières essentiellement :

. en aidant et créant tout ce qui peut concerner l'éducation relative à tous les domaines des ressources marines.

. en aidant et créant des programmes de recherches relatives au développement des ressources marines, avec une priorité pour les recherches pratiques, techniques ou portant sur des équipements.

. en encourageant et développant les programmes d'instructions, de démonstrations pratiques, de publications.... pour les personnes intéressées, la communauté scientifique et le public.

D'autres précisions sont données sur le mode d'action futur de la NSF ; ainsi il est à noter que la NSF, pourra passer des contrats avec le secteur public ou privé, les institutions d'éducation, les laboratoires concernés, etc... ; que sa participation ne pourra excéder 66 2/3 % du coût d'un programme ; que les programmes auxquels participe la NSF ne doivent en aucun cas chevaucher ou faire double emploi avec un programme gouvernemental existant (18).

Dans cette section 204 figure également un certain nombre de définitions intéressantes :

. "development of marine resources"
. "marine environment"
. "sea grant college"
. "sea grant program" (19).

Enfin il convient de noter que toutes les activités de la NSF dans le cadre du "Sea Grant Program Act" seront supervisées par un conseil national en relation directe avec le Président des Etats-Unis, "The National Council on Marine Resources and Engineering Development" (20).

Cette législation devait se compléter par la suite essentiellement par des textes relatifs à l'allocation financière du Sea Grant Program, allocation d'ailleurs en progrès constant, puisque en 1976 il était prévu d'allouer 50 millions de $ (21). Dans cette dernière loi il faut noter que désormais les pouvoirs ne sont plus mentionnés au titre de la NSF mais directement au titre du Secretary of Commerce (dont dépend la NOAA. National Oceanic and Atmospheric Administration).

---

(17) Il est précisé que les sommes ainsi allouées seront redonductibles jusqu'à ce qu'elles soient effectivement dépensées. op. cit. Section 203 par. 3.

(18) op. cit. Section 204, par. c, par. d, par. f.

(19) Cf. le texte exact de ces définitions en Annexe.

(20) Qui avait été créé dans le cadre du "Marine Resources and Engineering Development Act", le premier texte de 1966. Exactement dans la section 3 du Titre I.

2) L'AMENDEMENT DE 1973 (22).

Le National Sea Grant Program de 1966 devait permettre de rassembler les diverses expertises relatives aux océans dans le domaine de l'éducation et de la recherche. Puis, le progrès scientifique et technique aussi bien que les changements dans les circonstances politiques, économiques et internationales ont fait passer les préoccupations des Etats-Unis d'un plan uniquement interne au plan international.

C'est pourquoi en 1973, le Congrès devait passer une législation qui reflète ce changement en amendant la section 205 du Sea Grant Program Act de la manière suivante :

"The Secretary of Commerce is authorized and directed to undertake through the National Sea Grant College Program, a study of the means of sharing, through cooperative programs with other nations, the results of marine research useful in the exploration, development, conservation and management of marine resources".

Un historique de la prise de cette législation montre qu'elle a été passée dans la crainte de voir l'accès des scientifiques américains aux eaux étrangères de plus en plus restreint.

Il est également apparu que le problème était plus complexe et que "the optimal development, utilization and management of the oceans necessitate inter-country cooperation" (23).

C'est pourquoi cet amendement du Congrès a marqué le début de l'intérêt des Etats-Unis pour "an investigation of the effective means of sharing marine research and technology with other nations through cooperative programs" (24). Et devait entraîner une étude globale sur les implications d'un effort international des Etats-Unis dans ce domaine, étude qui débutait en février 1974 avec la consultation d'une trentaine d'experts sous la direction du Department of Ocean Engineering du Massachussets Institute of Technology (MIT) et dont les premiers résultats furent publiés en septembre 1974 puis complétés par un second rapport du 31 décembre 1974 (25).

Le lancement de cette étude globale fut l'une des premières propositions concrètes correspondant à la prise d'une législation par le Congrès américain sur le développement des travaux et recherches relatifs à l'exploitation des océans. D'autres propositions allaient suivre, sur le plan interne, mais aussi parallèlement sur le plan international.

---

(21) Cf. un tableau récapitulatif de l'évolution des sommes allouées au titre du Sea Grant Program en Annexe.

(22) Public Law 93-73. 93rd Congress, H.R. 5452. July 10,1973.

(23) Judith T. KILLDOW. Executive Summary of a conceptual study of Marine technology Sharing. Report to the Congress. September 25, 1974, p. 5.

(24) op. cit. Préface.

(25) Il convient de préciser que le rôle du secteur privé et notamment des Firmes Multinationales a été temporairement exclu de ces études.

II - LES PROPOSITIONS CORRESPONDANTES À LA LÉGISLATION.

1) AU PLAN INTERNE.

A) L'ETUDE DU MIT.

Il faut en effet reparler de cette étude. Selon Miss KILDOW l'objectif de ce rapport doit être le suivant :

"In responding to the legislation, this report will, hopefully, serve as a prelude to understanding what effective marine technology sharing might mean for this country and other countries, and how it might be optimally realized" (26).

C'est ainsi que les différents rapports ayant été soumis au Congrès dans le cadre de cette recherche patronnée par le MIT, abordent les principaux domaines mettant en cause l'exploration et l'exploitation des mers et des océans.

Ces rapports contiennent des documents sur le développement des sciences marines, sur les questions relatives aux ressources minérales marines aux pêcheries, mais aussi des problèmes moins évidents a priori et tout aussi importants, comme par exemple, la construction ou la réparation de navires, les transports de marchandise par mer, et enfin le développement de la communication sur tous ces sujets entre Etats.

Il est bien entendu hors de question de voir de façon détaillée le contenu de ces différents documents, toutefois il peut être noté quelques propositions générales faites lors de ces rapports du MIT.

Les experts réunis sous les auspices du MIT commencèrent par remarquer que :

"The United States and a few other industrialized nations are in an unique position today. Not only do they have the technology, trained manpower and capital to apply to ocean uses, but they are in the unique and fortunate position to afford the luxury of being able to consider long-range global problems as well as more pressing short-term ones" (27).

Ils firent ensuite des propositions plus concrètes en proposant un programme qui au départ doit tenir compte d'un certain nombre de priorités, à savoir :

- comprendre les pays dont les intérêts coïncident le plus avec ceux des Etats-Unis (28).
- comprendre ensuite les nations qui ont montré au moins quelque intérêt au développement de capacités marines.

---

(26) op. cit. p. 2.

(27) op. cit. p. 14.

(28) "nations whose interests most intersect those of the United States". op. cit. p. 16.

- de plus, les efforts des Etats-Unis devraient se porter dans des domaines où eux-mêmes possèdent déjà une expérience solide et qui peuvent relever des besoins des autres nations (29).

A ce stade, il convient de remarquer que l'étude de l'équipe réunie au MIT est une étude académique, un recensement des problèmes, et non une position officielle du Gouvernement américain. Toutefois, il est intéressant de noter que les Américains, ayant déjà créé leur Sea Grant Program à partir d'un Sea Land Program, pense déboucher, compte tenu de la conjoncture internationale, sur un International Sea Grant Program. Le rapport du MIT propose d'ailleurs un troisième et ultime stade, celui d'un "International Marine Extension Service" qui, est-il précisé, se différencie de la conception et du mode d'action de l'AID (Agency for International Development) déjà existante.

Ces différentes propositions se sont trouvées dans leur ensemble confirmées dans un autre forum, celui d'une Conférence organisée par the Ocean Policy Committee of the Ocean Affairs Board (O.A.B.), dépendant lui-même de la National Academy of Sciences et qui concernait "The U.S. Marine Scientific Research Assistance to Foreign States".

B) LA CONFERENCE DE LA NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES.

Cette conférence qui se déroula du 25 au 27 mars 1974, devait faire remarquer qu'il n'y avait aucune politique générale des Etats-Unis en ce qui concerne l'assistance aux pays étrangers en matière de recherche scientifique marine. De même qu'il n'y avait aucune prise de conscience nationale de l'importance d'une telle assistance technique marine et qu'il n'y avait aucun lien, aucune coopération entre les organismes qui s'en occupaient déjà un tant soit peu aux Etats-Unis.

Dans les faits, l'absence d'une politique générale existante se traduit, par exemple, par l'absence de tout mécanisme pour procurer des fonds, ce qui fait que les fonds alloués à une telle assistance sont insignifiants. Ou encore par le fait que l'on note dans les recherches américaines dans les océans une faible participation étrangère.

Ainsi de 1967 à 1973, la participation de savants étrangers aux croisières à bord des navires océanographiques de la Woods Hole Oceanographic Institution, s'élève à 5 % seulement, dont la moitié provenait de pays en développement.

Un des participants à cette Conférence devait également mentionner que "the present level of marine science assistance by the federal agencies to developing countries is extremely low" (30).

---

(29) Il peut être fait état de propositions semblables du Canada dans des domaines bien connus de ce pays tels la lutte contre la pollution et l'aquaculture.

(30) H. B. STEWART Jr., in U.S. Marine Scientific Research Assistance to Foreign States. Proceedings of a Conference 25-27 March 1974. National Academy of Science. Washington D.C. 1974. 317 p. (p. 13). A noter que les agences fédérales concernées sont, hormis le Naval Oceanographic Office du Département de la Défense, la NOAA ; la NSF ; le Smithsonian Institute (SI) ; l'Environmental Protection Agency (EPA); et l'AID.

Et de façon plus précise "the N.S.F. funding is described as reaching barely to the non-trivial level..." (31).

Bien sûr le Professeur Warren WOOSTER fit remarquer que le seul fait d'inventorier le peu qui existe servira beaucoup à l'avenir (32). De fait cela devait entraîner cette prise de conscience dont il a été question précédemment ; les Etats-Unis se sont vraiment lancés alors dans l'étude du sujet et comme parallèlement à ces travaux, se déroulaient les premières réunions du Comité des Fonds Marins, la position des Etats-Unis allait vraiment apparaître au niveau international dans ce nouveau cadre, influencée bien sûr par les recherches dont il vient d'être fait état.

2) LES PREMIERES PROPOSITIONS AU NIVEAU INTERNATIONAL : LE COMITE DES FONDS MARINS.

Il faut quand même préciser qu'en 1973 déjà , les Etats-Unis avaient pu prendre véritablement position au niveau international , position non officielle puisqu'il s'agissait d'un colloque organisé par la Johns Hopkins University à Bologna (Italie) (33) et où toutes ces questions furent bien entendu encore une fois développées.

De plus, il faut signaler que le Comité des Fonds Marins n'a que très peu abordé la question du transfert de technologie marine. En effet cette question était examinée au Sous-Comité I par le groupe de travail sur le régime international des fonds marins et au sous-comité III par le groupe de travail sur la recherche scientifique et le transfert des techniques.

Or, à la fin de la session de 1973 du Comité, le sous-comité I termina la seconde lecture des 4 variantes de textes proposés sur le transfert. Quant au sous-comité III la question du transfert n'y fut pas abordée, si ce n'est pour certains aspects généraux en juillet-août 1973.

Ce fut particulièrement dans ces discussions générales que les Etats-Unis prirent position sur le problème du transfert de technologie marine. A ce stade apparaît d'ailleurs un problème qui n'est pas encore à l'heure actuelle complètement résolu dans les discussions sur le transfert de technologie marine.

En effet, le mandat du sous-comité III du Comité des fonds marins était à la fois d'aborder les questions relatives à la liberté de la recherche scientifique et les problèmes concernant l'assistance mutuelle ou technique. Si bien qu'il s'est produit une confusion entre recherche scientifique et transfert de technologie.

---

(31) op. cit. p. 14.

(32) op. cit. p. 22.

(33) Report of the Marine Science Workshop. Bologna. Italy 15-19. October 1973. The J. HOPKINS University. School of Advanced International Studies. Washington D.C. 78 pages.

Aussi la délégation américaine au Comité, par ses déclarations, "made clear that they contemplated no assistance in areas other than purely scientific research" ainsi que le soulignait T.A. CLINGAN dans sa contribution à la Conférence de l'Academy of Sciences (34).

Ceci est très clairement exprimé par l'Ambassadeur D.L. Mc KERNAN (35) à la même Conférence. Il déclare qu'il est coutume de dire que les Etats-Unis ont lié, dans les discussions, la liberté de la recherche scientifique, ou la conduite de cette recherche dans les eaux étrangères, au transfert de technologie concernant la recherche. Ceci parce qu'il est clair que l'une des préoccupations fondamentales des pays en développement était que, seuls les pays développés pouvaient tirer des avantages de la recherche scientifique dans les océans.

Là réside la confusion, car "most developing countries consider the transfer of technology or hope that the transfer of technology is the transfer ot technology to explore and exploit resources" (36).

C'est-à-dire que ces pays n'envisagent pas forcément la mise sur pied d'une académie nationale des sciences ou le développement de capacités dans le domaine des sciences marines, mais parlent ou veulent parler du transfert des techniques marines qui leur permettront d'exploiter du pétrole, de pêcher ou de ramasser des nodules polymétalliques.

Et l'Ambassadeur Mc Kerman de conclure : "We are not talking about that ; we, in fact, probably cannot, deliver on that kind of transfer of technology" (37).

Pourtant les Etats-Unis ont déclaré au Comité des Fonds Marins qu'ils étaient prêts à accorder des fonds aux organisations internationales pour qu'elles lancent des programmes d'assistance technique en matière de science marine, en faveur des pays en développement (38). Et que si il y avait de bons projets d'assistance, les Etats-Unis les financeraient. (A cette date pourtant un problème restait à résoudre, en effet aucun budget fédéral ne prévoyait des fonds pour cela).

Cette confusion étant admise, les Etats-Unis firent des propositions plus précises au Comité des Fonds Marins. "En ce qui concerne les pays en voie de développement, Mr. Mc KERMAN rappelle qu'il a déjà déclaré en août 1972 que les Etats-Unis étaient prêts à appuyer les efforts déployés sur le plan multilatéral en vue de donner aux pays en voie de développement la possibilité d'interpréter et d'utiliser pour leur propre compte les données scientifiques, d'élargir leurs connaissances en matière de recherche scientifique dans les océans et de disposer d'un équipement en vue de cette recherche. Sa délégation sollicite toujours la

---

(34) op. cit. p. 49.

(35) Idem. p. 51 et suivantes.

(36) D.L. Mc KERNAN. op. cit. p. 51.

(37) idem.

(38) Sur ce point cf. notre étude. "Le transfert de technologie dans le domaine des sciences marines". Document IOC/INF 259.
Rapport pour la COI/UNESCO. Paris 25 septembre 1975.

présentation de propositions concrètes dans ce domaine. Il espère q'au cours des débats sur le transfert des techniques de recherche (39), des propositions seront faites en ce sens. Il serait également utile de créer des centres de formation régionaux en matière de science maritime. On pourrait aussi mettre au point des mécanismes internationaux en vue d'aider les pays en voie de développement à évaluer l'importance que présentent pour eux les données et les résultats obtenus" (40).

Plus loin Mr. Mc KERNAN expose que, pour les Etats-Unis, le transfert des connaissances techniques doit intervenir en deux étapes :

- tout d'abord "les pays en voie de développement reçoivent une assitance pour interpréter, dans un sens favorable à leurs intérêts, les données relatives aux zones maritimes qui les concernent".
- ensuite "on donnerait à tous les pays le moyen non seulement d'interpréter eux-mêmes les données, mais aussi d'entreprendre une recherche scientifique dans le milieu marin" (41).

Voilà donc comment les Etats-Unis, partant d'un souci d'intérêt purement national concernant les océans et l'exploitation de leurs ressources, ont été amenés à passer à un niveau international, tout d'abord dans des forums nationaux et ensuite dans un forum international dont les discussions se développent parallèlement, le Comité des Fonds Marins.

---

(39) A noter la limitation dans la terminologie employée.

(40) Document A/AC.138/SC.III/SR.42. Comité des Fonds Marins. 23 juillet 1973, p. 7.

(41) Idem, p. 16.

CHAPITRE 2

L'INTERVENTION DU PLAN INTERNATIONAL

En effet, si le Comité des Fonds Marins n'a pas beaucoup discuté de la question du transfert des techniques, il a quand même fait figurer ce point dans son projet de sujets à soumettre à la Conférence sur le droit de la mer dont il avait été le véritable centre de préparation.

C'est le point 13 du projet intitulé "Développement et transfert des techniques" et qui comprend 4 aspects :

i) développement des capacités techniques des pays en voie de développement

ii) partage des connaissances et des techniques entre pays développés et pays en voie de développement

iii) formation du personnel des pays en voie de développement

iv) transfert des techniques aux pays en voie de développement (42).

C'est donc sur cette base qu'allait se développer les discussions à la session de Caracas dela Conférence sur le droit de la mer, session qui marquait véritablement le début des travaux sur le droit de la mer.

I - LA SESSION DE CARACAS (ÉTÉ 1974)

La position des Etats-Unis à Caracas ne devait pas se modifier depuis les dernières déclarations au Comité des Fonds Marins, et les deux éléments essentiels de cette position se retrouvent :

- le lien entre recherche scientifique marine et transfert de technologie.
- le fait que les Etats-Unis sont prêts à fournir des fonds pour un effort multilatéral en la matière.

1) LE LIEN ENTRE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE.

C'est en effet dans les articles relatifs à la conduite de la recherche scientifique du projet de traité présenté par la délégation des Etats-Unis en 1973, que se trouvent les premières propositions concrètes constitutives d'un éventuel transfert des techniques.

Ce projet de traité propose notamment : "un droit pour l'Etat côtier de participer aux recherches directement ou par l'intermédiaire d'un organisme international de son choix ; un partage des données et échantillons recueillis avec l'Etat côtier et une aide à l'Etat côtier pour l'interprétation des résultats" (43).

---

(42) Document A/AC.138/66.

La preuve de ce lien devient manifeste lorsque le représentant des Etats-Unis déclare : "en ce qui concerne le transfert des techniques, à l'encontre de certains représentants, nous ne pensons pas qu'il devrait dépendre du consentement de l'Etat côtier. Pour être efficace, il faut qu'il soit régulier et continu, au lieu de dépendre des résultats de négociations avec chaque navire océanographique demandant l'autorisation de faire des recherches... Le transfert des techniques doit se faire grâce à un effort commun et non être à chaque fois troqué contre le droit de faire des recherches" (44).

D'où la seconde série de propositions des Etats-Unis.

2) LA PARTICIPATION PAR LE FINANCEMENT DES EFFORTS MULTILATERAUX EN MATIERE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE.

Mr STEVENSON déclare très clairement à Caracas : "En 1972, la délégation des Etats Unis avait indiqué au sous comité III du Comité du fond des mers, que son pays était disposé à fournir des fonds pour soutenir un effort multilatéral, mené dans le cadre de toutes les institutions internationales compétentes, pour donner aux pays en voie de développement les moyens d'interpréter et d'utiliser les données scientifiques dans l'intérêt de leur économie et pour d'autres fins, de développer leur compétence en matière de recherches, et d'acquérir du matériel de recherche, de l'entretenir et de l'utiliser, ou de renforcer les possibilités dont ils disposent déjà. Ces fonds seraient venus s'ajouter à ceux fournis par l'autorité internationale du fond des mers. La position des Etats-Unis à ce sujet n'a pas changé" (45).

Les Etats-Unis persistent donc dans leur assimilation entre la recherche scientifique et le transfert de technologie, ce qui était d'ailleurs encore également le cas de certains pays en développement à Caracas. Mais ils ne sont pas pour autant hostiles à une participation à un effort international et sont même prêts à ouvrir les portes de leur Sea Grant Program aux pays en développement.

Qu'allait-il se passer à la session suivante, celle de Genève ?

II - LA SESSION DE GENÈVE (PRINTEMPS 1975).

Deux faits essentiels sont à noter à la session de Genève. Tout d'abord la confirmation de ce qui était apparu à Caracas, à savoir que le transfert des techniques n'est plus le seul apanage de la Commission III, mais est également discuté en Commission I à propos des pouvoirs de l'Autorité Internationale des Fonds Marins.

Ensuite la proposition de projet d'articles sur le transfert des techniques par l'Irak, au nom des 77, en Commission III.

---

(43) Conférence sur le droit de la mer. Caracas. 3ème Commission. Document A/CONF.62/C.3/SR.8. Déclaration de Mr STEVENSON (USA) p. 4.

(44) Idem p.5.

(45) op. cit.

1) LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE ET LA COMMISSION 1.

Déjà à la fin de la session de Caracas, le Groupe des 77 avait présenté un projet d'articles sur l'exploitation des ressources de la zone internationale et le rôle de l'Autorité Internationale en la matière dans lequel on peut lire à l'article 15 (a) :

"L'Autorité veille à ce que toute personne physique ou morale qui conclut un contrat ou participe .... à toute forme d'association avec elle, s'engage à transférer de façon continue à l'Autorité, les techniques, les connaissances technologiques et les données se rapportant (à l'exploitation des ressources des fonds marins)" (46).

Cette tendance devait se confirmer à Genève, mais comme aucun accord ou compromis n'y est vraiment intervenu sur l'Autorité Internationale et ses futurs pouvoirs, il est difficile d'approfondir cet aspect. Toutefois, il est permis de penser que les Etats-Unis se sont montrés assez réticents devant de telles propositions concernant une technologie très avancée qu'ils sont parmi les seuls à posséder. Et qui, de plus, pose des problèmes énormes de brevets et licences, voire de façon plus vaste sur le rôle des firmes multinationales.

Plus concrète est la proposition de l'Irak.

2) LE PROJET D'ARTICLES DE L'IRAK SUR LE TRANSFERT DES TECHNIQUES.

C'est en tant que Président du Groupe des 77 à la Commission 3 que l'Irak devait présenter ce document. Il va sans dire qu'il représente, en matière de transfert des techniques, la position de l'ensemble des pays en développement faisant partie du Groupe des 77.

Ce document est d'ailleurs le premier véritable projet sur le transfert des techniques présenté à la Conférence. C'est un projet aux termes relativement généraux, mais dont il faut retenir qu'il représente un savant dosage entre un transfert de technologie marine général, et un transfert des techniques limité au domaine des sciences marines.

L'article 1er par. 1 précise en effet que "tous les Etats s'emploient à favoriser l'expansion ... de la capacité scientifique et technique marine des Etats en voie de développement en ce qui concerne l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources de la mer....".

Tandis que le par. 2 parle de "promouvoir l'acquisition,l'évaluation et la diffusion de connaissances dans le domaine des sciences et techniques de la mer" ou "de faciliter le transfert de la technologie scientifique marine" (47).

---

(46) Document A/CONF.62/C.I/L.7. 16 août 1974.

(47) Document A/CONF.62/C.3/L.12/Rev.1. 24 avril 1975.

Ce qui fait que la réaction des Etats-Unis se fit surtout sur les articles 3, 4 et 5 du projet, relatifs au transfert des techniques par l'intermédiaire de l'Autorité Internationale ; les Etats-Unis déclarèrent que la définition du rôle de l'Autorité n'était pas du ressort de la Commission 3, et que les dispositions relatives au transfert de techniques brevetées étaient trop dures pour êtres acceptées.

En fait la généralité des termes du projet, et la référence toujours sous-jacente du lien avec les techniques relatives à la recherche scientifique permirent aux Etats-Unis d'éluder partiellement la question, surtout après avoir renvoyé les problèmes épineux à la 1ère Commission.

D'ailleurs dans le texte récapitulatif proposé au président de la Commission 3, se retrouve l'ambiguïté des termes puisque l'article relatif au développement et transfert des techniques déclare :

"Les Etats favorisent le développement de la capacité scientifique et technique marine des Etats en voie de développement...." (48).

Mais déjà il apparaît que les travaux de la Conférence conduisent inévitablement, sous l'influence d'ailleurs des pays en développement, à une remise en cause de l'assimilation qui était faite entre la recherche scientifique marine et le transfert de technologie.

III - LA REMISE EN CAUSE DE L'ASSIMILATION RECHERCHE SCIENTIFIQUE MARINE - TRANSFERT DE TECHNOLOGIE.

1) LE PROBLEME DU TRANSFERT DE TECHNOLOGIE PAR L'INTERMEDIAIRE DE L'AUTORITE INTERNATIONALE.

Il a été vu comment le débat sur le transfert de technologie avait été peu à peu dépassé à la Commission 3 par l'apparition du rôle éventuel de l'Autorité Internationale en la matière.

Ceci devait se confirmer lors des sessions suivantes, à New-York, aussi bien celle du printemps que celle de l'été 1976.

Déjà à la fin de la session de Genève, le Texte unique de négociation (officieux) présenté à la Commission 3, dans ses projets d'article relatifs au développement et transfert des techniques, ne se borne plus à envisager un transfert de techniques destinées à favoriser et développer la recherche scientifique dans les pays en développement. Il reprend la mention déjà citée de techniques concernant l'exploration, mais aussi l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources de la mer, de même que la préservation du milieu marin.

---

(48) Document A/CONF.62/C.3/L.31. 5 mai 1975. article C.

Et il fait également mention d'un transfert, en coopération avec l'Autorité Internationale, des techniques relatives à l'exploration et l'exploitation des ressources de la zone internationale des fonds marins (49).

Il n'est donc plus question d'un transfert de techniques dans la seule optique d'un développement de capacités scientifiques, mais d'un transfert global des techniques marines permettant, outre ce développement de capacités scientifiques, un développement identique des capacités d'exploitation (pêche, pétrole ou nodules des grands fonds) et même des capacités de protection et de bonne gestion du milieu marin. Ce qu'évoquait l'Ambassadeur Mc KERNAN quelques années plus tôt se réalisait peu à peu, les pays en développement veulent désormais eux aussi pêcher, forer, ramasser des nodules etc... soit directement soit par l'intermédiaire de l'Autorité Internationale.

Le Texte Unique de négociation révisé, sorti à la suite de la session de printemps de New-York, n'apporte aucun changement quant au fond sur le texte unifié de Genève (50). Et il ne semble pas que la seconde session de New-York ait apporté de grands changements.

Les Etats-Unis voient donc de nouvelles demandes apparaître de la part des pays en développement, qui dépassent largement le cadre auquel ils s'étaient attachés, c'est-à-dire celui d'un transfert des techniques dans le domaine des sciences marines.

2) LA REACTION DES ETATS-UNIS AUX NOUVELLES DEMANDES DES PAYS EN DEVELOPPEMENT SUR LE TRANSFERT DES TECHNIQUES.

En fait, il faut apparemment distinguer deux choses : il y a un domaine du transfert des techniques pour lequel, finalement, les Etats-Unis sont plus ou moins d'accord et en tout cas prêts à accepter un compromis et un autre domaine qui leur crée beaucoup de soucis.

En effet, les Etats-Unis étaient d'accord pour aider et participer au développement d'une capacité de recherche scientifique marine dans les pays en développement, soit directement : c'était l'idée de transformer leur National Sea Grant Program en un International Sea Grant Program en ouvrant leurs universités, laboratoires, navires océanographiques à des représentants des pays en développement ; soit indirectement, par une participation accrue, financière ou autre, aux efforts des organisations internationales compétentes.

Ils étaient même arrivés à concevoir le développement des capacités techniques des pays en développement pour l'exploitation et la protection de leur zone économique exclusive, notamment par l'intermédiaire de la création de Centres Régionaux de Recherche Scientifique et Technique Marine.

Le seul problème qui, semble-t-il, les ennuie vraiment à l'heure actuelle, c'est la demande par les pays en développement d'un accès à la technologie permettant l'exploitation

---

(49) Document A/CONF.62/WP.8/Part.III. 7 mai 1975. p. 26-29.

(50) Document A/CONF.62/WP.8/Rev. 1/Part III. 6 mai 1976, p. 36-40

des grands fonds marins.

Cette inquiétude provient essentiellement du fait que les Etats-Unis sont actuellement parmi les seuls à posséder cette technologie. Aussi ne veulent-ils pas se laisser entraîner à signer un traité qui tout en leur faisant "donner" cette technologie aux autres leur empêcherait, par ailleurs, cet accès aux grands fonds marins.

Le dernier discours de Mr KISSINGER sur le droit de la mer (51), montre une position très ferme des Etats-Unis sur ce point. Ils ne signeront pas un tel traité.

Toutefois, Mr KISSINGER déclare : "les Etats-Unis sont prêts à déployer d'importants efforts pour accroître les compétences des pays en développement et leur accès à la technologie avancée relative à l'exploitation des grands fonds marins, de façon à accroître leurs possibilités dans ce domaine. Par exemple, on devrait adopter des mesures pour encourager les sociétés privées à participer à des accords prévoyant le partage de la technologie et la formation de personnel des pays en développement" (52).

En fait, il semble que les Etats-Unis ne soient pas fondamentalement contre un transfert des techniques au profit des pays en développement, même s'il doit comprendre des techniques sur l'exploitation des grands fonds marins, à la condition que la Convention sur le droit de la mer qui devrait être signée, soit une convention raisonnable, juste et équitable pour tous. Car pour les Etats-Unis, et ils ont raison de le penser, les mers et les océans sont devenus une zone de conflit éventuel très importante dans les relations internationales actuelles, et le transfert de technologie, même sans le limiter aux techniques relatives aux grands fonds marins, n'est qu'un élément de ce conflit possible. Aussi y a-t-il nécessité urgente d'un accord international sur le régime des océans.

"(Un accord) cela signifiera la transformation d'une zone de conflit de plus en plus dangereux en un domaine de coopération en faveur du progrès" déclare Mr KISSINGER à la fin de son discours (53).

Ces remarques de M. KISSINGER ont été confirmées peu après par le Secrétaire d'Etat au Commerce Elliot L. RICHARDSON (Ministre de tutelle de la NOAA) (54) qui, après avoir déclaré que "les progrès de la technologie plus que d'autres, en nous offrant la possibilité de détruire et de développer les ressources océaniques, ont altéré notre conception de l'espace océanique...", ajoute :

---

(51) Discours sur "le droit de la mer : épreuve de la coopération internationale" prononcé le 8 avril 1976 à New-York lors d'un déjeuner. Polycopié 40 p.

(52) op. cit. p. 32.

(53) op. cit; p. 37.

(54) Le 13 septembre 1976, à Washington, dans une déclaration à la réunion de la Marine Technology Society et de l'Institute of Electrical and Electronics tandis que se déroulait la 5ème Session de la Conférence sur le droit de la mer. Cf. Compte-rendu in Bulletin du CNEXO n° 94. Octobre 1976. p. 16-17.

"Je suis frappé de constater que la technologie est également une cause de division parmi les nations, les nations pauvres redoutant que les nations industrialisées, par leur technologie, ne dominent l'utilisation et l'exploitation des ressources économiques" (55).

Il ne faut pas oublier non plus, que les questions relatives au transfert de technologie en général, sont discutées très ardemment, et parallèlement,aux travaux de la Conférence sur le droit de la mer, dans le cadre de la CNUCED. Et notamment que tout ce qui touche à des techniques marines faisant l'objet de brevets ou de licences industriels et commerciaux, dépend étroitement de ce qui est dit et sera fait à la CNUCED.

Ceci peut expliquer aussi comment, pour les Etats-Unis, les discussions sur le transfert des techniques marines ont contribué à la transformation des problèmes marins en éventualité conflictuelle importante.

Par contre, ces nouvelles demandes des pays en développement ont amené une prise de position nouvelle également des Etats-Unis, à savoir que désormais le transfert de technologie ne doit pas être réservé à ces pays, mais que les autres pays industrialisés peuvent en bénéficier également, pour les technologies leur faisant défaut. Ce qui est intéressant dans la mesure où, au début des discussions sur cette question du transfert, cela n'était pas du tout évident ; on tendait plutôt à un apanage des pays en développement en la matière.

M. RICHARDSON devait d'ailleurs poursuivre en disant :
"Toutefois la technologie peut aussi être à l'origine de perspectives nouvelles en matière de collaboration internationale océanologique... en particulier dans les domaines qui exigent une technologie coûteuse" (56).

Peut-on voir là une ouverture vers la technologie applicable aux grands fonds marins, c'est sans doute prématuré dans la mesure où le Secrétaire au Commerce américain faisait surtout référence au développement d'une coopération des Etats-Unis avec d'autres pays industrialisés en matière de recherche scientifique.

Ce qui ne l'a pas empêché de terminer son discours en soulignant "l'importance qu'attachent les Etats-Unis au développement d'une coopération des Etats-Unis avec d'autres pays industrialisés en matière de technologie et de recherche scientifique avec les pays en voie de développement" (57).

En guise de conclusion, il convient de noter que les Etats-Unis sont favorables à un transfert de technologie dans le domaine des sciences marines, mais que pour les autres technologies, il persiste certaines contradictions. Ainsi à propos des techniques applicables

---

(55) op. cit. C'est bien pourquoi dans les travaux de la Conférence sur le droit de la mer, les pays en développement insistent tellement pour obtenir un véritable transfert de technologie.

(56) op. cit.

(57) op. cit.

aux grands fonds marins, Mr KISSINGER, dans son discours, se montre pendant de longues minutes très intransigeant sur la défense des intérêts américains, avant de prononcer sa petite phrase sur une aide éventuelle en ce domaine. Ce qui peut s'expliquer par la position dominante des Etats-Unis dans la plupart des technologies applicables aux océans.

Ce qui semble sûr, c'est que les Etats-Unis, avant d'accorder quoi que ce soit en matière de transfert de technologie marine, veulent voir figurer dans une Convention raisonnable, équitable, sur le droit de la mer, les deux éléments suivants :

- le fait que le transfert des techniques ne doit pas être conditionné par le consentement de l'Etat riverain et que ce consentement ne devienne pas un moyen de pression pour obtenir des techniques.

- l'existence d'un texte sur le règlement des différends, aussi bien à portée générale quant au droit de la mer, qu'applicable aux problèmes pouvant surgir à la suite d'un transfert de technologie, quel qu'il soit.

ANNEXES

ANNEXE I

EXTRAIT PUBLIC LAW 89.688 DU 15 OCTOBRE 1966

DEFINITIONS :

(i) For the purposes of this title.

(1) The term "development of marine resources" means scientific endeavors relating to the marine environment, including, but not limited to, the fields oriented toward the development, conservation, or economic utilization of the physical, chemical, geological, and biological resources of the marine environment ; the fields of marine commerce and marine engineering ; the fields relating to exploration or research in, the recovery of natural resources from, and the transmission of energy in, the marine environment ; the fields of oceanography and oceanology ; and the fields with respect to the study of the economic, legal, medical or sociological problems arising out of the management, use, development, recovery, and control fo the natural resources of the marine environment ;

(2) The term "marine environment" means the oceans :the Continental Shelf of the United States ; the Great Lakes ; the seabed and Subsoil of the Submarine areas adjacent to the coasts of the United States to the depth of two hundred meters, or beyond that limit, to where the depths of the superjacent waters admit of the exploitation of the natural resources of the area ; the seabed and subsoil of similar submarine areas adjacent to the coasts of islands which comprise United States territory ; and the natural resources thereof ;

(3) The term "sea grant college" means any suitable public orprivate institution of higher education supported pursuant to the purposes of this title which has major programs devoted to increasing our Nation's utilization of the world's marine resources ; and

(4) The term "sea grant program" means (A) any activities of education or research related to the development of marine resources supported by the Foundation by contracts with or grants to institutions of higher education either initiating, or developing existing programs in fields related to the purposes of this title, (B) any activities of education or research related to the development of marine resources supported by the Foundation by contracts with or grants to suitable institutes, laboratories and public or private agencies, and (C) any programs of advisory services oriented toward imparting information in fields related to the development of marine resources supported by the Foundation by contracts with or grants to suitable institutes, laboratories, and public or private agencies.

ANNEXE II

EVOLUTION DE L'ALLOCATION FINANCIERE ALLOUEE AU SEA GRANT PROGRAM PAR LE CONGRES

Public Law 90-477 90th Congress H.R.13781 du 11 août 1968 :

pour l'année fiscale se terminant en juin 1968 : 15 millions de $
" " " " " " juin 1969 : 6 millions de $
" " " " " " juin 1970 : 15 millions de $

Public Law 91-349 91st Congress H.R.11766 du 23 juillet 1970 :

pour l'année fiscale se terminant en juin 1971 : 20 millions de $
" " " " " " juin 1972 : 25 millions de $
" " " " " " juin 1973 : 30 millions de $

Public Law 93-73 93rd Congress H.R.5452 du 10 juillet 1973 (I) :

pour l'année fiscale se terminant en juin 1974 : 30 millions de $
" " " " " " juin 1975 : 40 millions de $
" " " " " " juin 1976 : 50 millions de $

(I) Dans cette dernière loi, il faut noter que, désormais, les pouvoirs ne sont plus mentionnés au titre de la National Science Foundation, mais directement au titre du Secretary of Commerce, dont dépend la NOAA.

Imprimé par

INSTAPRINT - Tours

Octobre 1977

ISSN 0339-2910