

08.039

Message

concernant la Convention de l'ONU du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer et l'Accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer

du 14 mai 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation le projet concernant la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, ses annexes I à IX et l'Accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

2002 M 02.3786 Ratification immédiate de la Convention internationale
du droit de la mer
(N 09.03.2004, Wyss; E 15.12.2004)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 mai 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La Convention de l'ONU sur le droit de la mer, qui est un pilier du droit international en vigueur, renforce la législation internationale dans le domaine de l'environnement. Il n'est pas justifié que la Suisse continue de s'en tenir à l'écart.

Notre planète est couverte d'eau sur sept dixièmes de sa surface. Les mers sont les voies de communication que nous utilisons le plus, elles recèlent des ressources alimentaires et des matières premières indispensables et elles exercent une action déterminante sur le climat et l'environnement de notre planète. Notre bien-être est indissociablement lié à la protection, à la préservation et à l'exploitation raisonnable des mers. Plus de 85 % des stocks de poissons vivent dans la zone des 200 milles marins, un tiers des réserves de pétrole et de gaz du monde est situé en haute mer, et les grands fonds marins abritent d'énormes gisements de métaux encore inexploités (cuivre, nickel, cobalt, manganèse entre autres).

Depuis toujours, les peuples s'affrontent pour dominer et exploiter les mers. Ces conflits risquent de s'aggraver avec le changement climatique et la raréfaction des ressources naturelles. Il est donc essentiel pour le bien-être de l'humanité et la coexistence pacifique entre les peuples que le droit international assure l'ordre sur les mers du globe. C'est l'objet de la Convention sur le droit de la mer (UNCLOS), adoptée le 30 avril 1982 à New York par l'Assemblée générale des Nations Unies. L'UNCLOS régleme les différentes utilisations de la mer, comme la navigation et le survol, la pêche, la recherche marine, la protection du milieu marin et l'exploitation minière des fonds marins. Elle prévoit un système de règlement des différends et définit la souveraineté et la juridiction des Etats côtiers, des Etats du port et des Etats du pavillon. Elle crée enfin trois nouvelles institutions internationales: le Tribunal international du droit de la mer (TIDM), dont le siège est à Hambourg, l'Autorité internationale des fonds marins, dont le siège est à Kingston (Jamaïque), et la Commission des limites du plateau continental (instance ad hoc), à New York.

L'UNCLOS est entrée en vigueur le 16 novembre 1994, après le dépôt du 60^e instrument de ratification. Depuis lors, 155 Etats, dont presque toutes les nations industrialisées sauf les Etats-Unis, y ont adhéré. Ce traité comprend 17 parties comptant au total 320 articles, neuf annexes et un Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention.

La Suisse, qui a signé l'UNCLOS le 17 octobre 1984, reste l'un des derniers Etats à ne pas l'avoir ratifiée. Elle est certes partie aux quatre conventions internationales de 1958 sur le droit de la mer, précurseurs de l'UNCLOS sur bien des points, mais la nouvelle convention a fait perdre à ces anciens traités une grande partie de leur signification. Vu le nombre élevé d'Etats ayant adhéré à l'UNCLOS, il semble peu utile de s'en tenir aux conventions de 1958, qui, au surplus, vont tomber en désuétude dans un avenir proche.

Pour un Etat sans littoral comme la Suisse, dont la prospérité dépend fortement du commerce extérieur, il est important de bénéficier de la garantie de l'accès à la mer et de la liberté de transiter gratuitement dans les eaux nationales et internationales.

L'UNCLOS réaffirme et renforce ces droits. Les règles de droit international applicables aux mers du monde instaurent par ailleurs une sécurité juridique et une prévisibilité dont la Suisse bénéficie directement. En ratifiant la Convention, notre pays s'offre en outre la possibilité de participer à l'avenir à l'exploitation des ressources des fonds marins: selon les connaissances les plus récentes, 90 % des minerais commercialement exploitables seront extraits des fonds marins ces 100 prochaines années.

Si la majorité des pays industrialisés a longtemps tardé à signer et à ratifier l'UNCLOS, c'est en raison des dispositions de la partie XI de la Convention, consacrée à l'exploitation des ressources des fonds marins. Le fond de la mer et ses ressources ont été déclarés patrimoine commun de l'humanité (principe de l'héritage commun). En outre, sur l'insistance des Etats en développement, l'UNCLOS a institué un système rigide d'exploitation des ressources des fonds marins limitant la liberté de la recherche et de l'exploitation et soumettant ces deux activités à l'autorisation et au contrôle de l'Autorité internationale des fonds marins (voir à ce sujet ch. 2.7). Les pays industrialisés ont estimé que leurs intérêts n'étaient pas suffisamment pris en considération dans les processus décisionnels de l'Autorité internationale des fonds marins. Ils ont également critiqué les réglementations concernant les redevances, les restrictions d'exploitation et le transfert de technologie, qui ne correspondaient pas à leurs conceptions en matière de politique économique. Après l'effondrement du système communiste, l'idée de réviser la partie XI de la Convention s'est progressivement imposée. Pour que l'UNCLOS puisse être largement acceptée, les points contestés de la partie XI ont été renégociés. Les travaux de la nouvelle conférence internationale ont débouché sur un Accord (voir ch. 3), qui a été adopté le 28 juillet 1994. Il a ainsi été possible, par des modifications et des concessions au niveau de l'interprétation, d'adapter dans une large mesure la partie XI aux exigences politiques et économiques des Etats industrialisés. L'Accord relatif à l'application de la partie XI de l'UNCLOS fait partie intégrante de la Convention et doit donc être ratifié avec celle-ci.

Table des matières

Condensé	3654
1 Contexte	3657
1.1 L'importance des mers	3657
1.2 Genèse, structure et contenu de l'UNCLOS	3658
1.3 Intérêts suisses	3659
2 Commentaires de certaines dispositions de l'UNCLOS	3661
2.1 Zones maritimes et droits souverains	3661
2.2 Détroits et Etats archipels	3663
2.3 Haute mer	3664
2.4 Navigation maritime	3664
2.5 Environnement et recherche marine	3665
2.6 L'exploitation des ressources marines	3667
2.7 Aspects institutionnels et juridiction	3668
2.8 Dispositions finales	3670
2.9 Annexes I à IX de l'UNCLOS	3671
3 Accord relatif à l'application de la partie XI de l'UNCLOS	3671
4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel	3672
5 Rapport avec le programme de la législature	3673
6 Constitutionnalité	3674
Arrêté fédéral concernant la Convention de l'ONU du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer et l'Accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer (<i>Projet</i>)	3675
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer	3677
Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982	3863

Message

1 Contexte

1.1 L'importance des mers

Les mers occupent environ 70 % de la surface du globe. Malgré les technologies modernes, une grande partie de ces zones maritimes reste inexplorée. Il est néanmoins clair que les mers revêtent une importance grandissante pour l'approvisionnement de l'humanité. Les raisons en sont multiples: on peut citer les matières premières que recèlent les fonds marins (comme certains métaux et le pétrole), la production d'énergie marémotrice, le développement des transports de marchandises par la voie maritime ou encore les ressources alimentaires riches en protéines apportées par la pêche.

Les mers jouent en outre un rôle important pour le climat de notre planète. D'une part, elles absorbent et retiennent une partie du CO₂ produit par l'humanité. D'autre part, le réchauffement de la planète dû aux émissions de dioxyde de carbone entraîne une élévation du niveau des mers qui expose les côtes à des risques croissants d'inondation et d'ouragan.

Les fonds marins recèlent des sources d'énergie appelées à jouer un rôle grandissant dans la politique d'approvisionnement et la politique énergétique des pays: on découvre de plus en plus de nouvelles réserves de matières premières représentant des volumes conséquents. L'amélioration des technologies permet de faire des observations sous-marines à des profondeurs encore jamais atteintes, et le progrès technique place à notre portée l'exploration et l'exploitation des ressources gisant dans les fonds marins. La croissance de la demande de matières premières poussera quasi inexorablement à exploiter les fonds marins. Les besoins énergétiques des pays industriels et des pays émergents, gage de la prospérité future, continueront à augmenter. Les ressources terrestres se raréfiant, l'intérêt se tournera nécessairement vers les mers. Mais la gestion des mers recèle des dangers écologiques. On connaît par exemple encore mal les effets sur l'environnement de l'exploitation des ressources des fonds marins.

Les échanges mondiaux de marchandises empruntent actuellement et continueront à l'avenir d'emprunter la voie maritime. Ecologiquement et économiquement, les transports maritimes sont la méthode la plus efficace pour commercer. Mais il faut que la libre circulation soit assurée dans toutes les zones maritimes. L'UNCLOS garantit cette libre circulation. Pour les transports maritimes, tout retard est synonyme de perte économique. La liberté du transit est dès lors essentielle pour les pays sans littoral.

De manière générale, l'évolution de la situation requiert une solution universelle qui réponde à la problématique actuelle. Il faut en particulier définir les droits et les devoirs que doivent avoir les Etats en matière de gestion des mers. L'UNCLOS, qui aborde à la fois les aspects écologiques et les aspects économiques, offre le corpus de règles le plus complet en ce qui concerne les domaines précités.

Depuis le 17^e siècle, une zone de trois milles marins constituait la zone de souveraineté des Etats côtiers (cette distance correspondait à la portée des canons de l'époque). Le reste des mers était considéré comme des eaux internationales. Au cours du 20^e siècle, des Etats ont unilatéralement étendu leur zone de souveraineté au-delà de la zone des trois milles marins. En proclamant leurs droits sur le plateau continental et la pêche côtière en 1945, les Etats-Unis ont lancé un mouvement mondial de «conquête de territoire maritime». Des conférences internationales, réunies dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU), ont alors longuement tenté de mettre un terme à cette évolution et de créer, par des instruments de droit international, un nouveau régime de la mer valable dans le monde entier. Le succès espéré a été obtenu par la troisième Conférence sur le droit de la mer, qui s'est ouverte en décembre 1973 à New York et s'est achevée neuf ans plus tard. Il a fallu encore douze années et des renégociations poussées pour que la Convention puisse entrer en vigueur, le 16 novembre 1994. Les divergences politiques de l'époque étaient dues au conflit est-ouest. Elles tournaient autour de l'exploitation des ressources des fonds marins (cf. ch. 3).

L'UNCLOS définit le statut juridique de la mer territoriale et de sa zone contiguë (voir aussi graphique sous ch. 2.1). La largeur de la mer territoriale a été fixée à douze milles marins au maximum: dans cette zone, l'Etat exerce sa pleine souveraineté *de facto* et *de jure*. Dans la zone contiguë, qui peut s'étendre à douze milles marins supplémentaires, l'Etat côtier peut déclarer applicables ses dispositions de droit public telles que les lois douanières, fiscales, sanitaires et d'immigration. Les navires bénéficient du droit de passage inoffensif («innocent passage») dans la mer territoriale (partie II UNCLOS).

Le statut juridique des eaux des détroits et, en particulier, le droit de passage en transit ainsi que les obligations à respecter pendant ce passage ont été soumis à de nouvelles règles (partie III UNCLOS).

La mer territoriale des Etats archipels, tels que les Bahamas, l'Indonésie ou les Philippines, jouit d'un statut particulier du fait que les lignes de base archipélagiques sont étendues. Les navires de tous les Etats jouissent de droits de transit et du droit de passage inoffensif dans les eaux archipélagiques (partie IV UNCLOS).

L'introduction de la zone économique exclusive (ZEE) d'une largeur maximale de 200 milles marins donne aux Etats côtiers certains droits souverains, y compris en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques. Ces droits sont liés à l'obligation de protéger et de préserver ces ressources (partie V UNCLOS).

La Convention reprend, dans une large mesure, le régime établi dans la Convention de Genève de 1958 pour le plateau continental (soit le prolongement naturel du territoire terrestre sous la mer). Parmi les innovations, il convient de signaler la définition détaillée de ce plateau continental et l'institution d'une Commission internationale pour tracer les limites du plateau. Cette Commission a pour tâche d'examiner les propositions visant à étendre la ZEE au-delà de la zone des 200 milles marins et d'émettre des recommandations à ce sujet (partie VI UNCLOS).

Le régime de la haute mer est en grande partie identique à celui codifié par la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer. Il en diverge sur certains points en raison de l'extension de la juridiction des Etats côtiers, notamment sur les 12 milles

marins de mer territoriale, les eaux archipélagiques et les 200 milles marins de la ZEE (partie VII UNCLOS).

La Convention prévoit une nouvelle réglementation du statut des îles et des dispositions sur les mers fermées ou semi-fermées comme la mer du Nord, la mer Baltique, la Méditerranée et la mer Noire (parties VIII et IX UNCLOS).

Les Etats sans littoral ont le droit d'accès à la mer et depuis la mer. Si nécessaire, les modalités de l'exercice de ce droit peuvent être convenues entre les Etats sans littoral et les Etats de transit par des accords bilatéraux (partie X UNCLOS).

Les fonds marins et leurs ressources au large du plateau continental sont qualifiés de «Zone». Toutes les activités menées dans la Zone doivent l'être dans l'intérêt de l'humanité tout entière et à des fins exclusivement pacifiques. Les grands fonds des océans et leurs ressources sont déclarés patrimoine commun de l'humanité (partie XI UNCLOS).

La Convention oblige les Etats à protéger et à préserver le milieu marin et, à cet effet, à coopérer au plan mondial. Des règles internationales sont établies pour toutes les sources de pollution du milieu marin – terre, air, navires, activités minières en mer et élimination des déchets. Ces règles doivent être complétées par des prescriptions juridiques nationales (partie XII UNCLOS).

La Convention établit des principes généraux pour la recherche scientifique marine ainsi que pour le développement et le transfert des technologies marines. Les Etats et les organisations internationales sont tenus de promouvoir la recherche marine à des fins pacifiques. Dans les ZEE, les Etats tiers et les organisations internationales peuvent faire des recherches scientifiques marines avec l'accord de l'Etat côtier (parties XIII et XIV UNCLOS).

Un système complet de règlement des différends, basé sur la Charte des Nations Unies, confirme le principe du choix du règlement pacifique des différends. Certains moyens de règlement, tels que la conciliation et l'arbitrage, sont réglés en détail. Des procédures obligatoires aboutissant à des décisions impératives ont été introduites, surtout dans le domaine de la navigation, du survol, de la protection et de la préservation du milieu marin ainsi que des activités minières en mer. Le Tribunal international du droit de la mer (TIDM), dont le siège est à Hambourg, est la pièce maîtresse du système de règlement des différends (partie XV UNCLOS).

Les annexes I à IX contiennent des dispositions complémentaires sur les grands migrateurs (thons, cétacés et autres), la Commission des limites du plateau continental, les activités minières en mer, le système de règlement des différends ainsi que sur la participation à l'UNCLOS de certaines organisations internationales.

1.3 Intérêts suisses

Dépendante dans une forte mesure du commerce international, la Suisse a un intérêt éminent au maintien des voies de communication internationales. C'est la navigation internationale qui assure, pour l'essentiel, les échanges de marchandises et de biens. La plupart des marchandises en provenance ou à destination de la Suisse sont transportées par des navires étrangers, mais notre pays dispose d'une flotte de commerce moderne bien que de petite taille: elle compte actuellement 33 bâtiments (état en 2008), qui représentent une capacité de transport avoisinant 1 million de tonnes. En

cas de crise ou de guerre, notre flotte contribue à l'approvisionnement du pays. Pour la Suisse, pays sans littoral, le droit d'accès à la mer et depuis la mer est d'une importance vitale. L'UNCLOS répond aux besoins des Etats sans littoral en créant une base juridique leur permettant d'obtenir cet accès si nécessaire sans que les Etats de transit éventuels puissent faire valoir le droit de réciprocité (art. 125 UNCLOS). La Convention garantit de manière équilibrée les droits de passage dans la mer territoriale, les détroits et les eaux archipélagiques, de même que les droits de survol pour la navigation aérienne.

L'UNCLOS répond à la pratique de certains Etats qui ont étendu unilatéralement leur souveraineté sur des eaux jusque-là internationales. Sa conclusion a permis d'étendre les zones marines dans lesquelles les Etats côtiers exercent leur juridiction. En contrepartie, la Convention ferme la porte à de nouvelles prétentions de ces Etats. Pour atteindre ce but à l'échelle de la planète, il faut qu'un grand nombre d'Etats ratifie l'UNCLOS. C'est particulièrement important pour les Etats de petite ou moyenne taille, comme la Suisse, qui recherchent la protection de leurs intérêts essentiellement dans les règles du droit international. En ce qui concerne l'organisation des ZEE, la Suisse est intéressée au premier chef par le maintien des voies de navigation maritime et aérienne dans ces zones, maintien qui est garanti par la Convention.

A moyen terme, l'exploitation des ressources des fonds marins peut aussi revêtir une grande importance pour la Suisse. Les grands fonds marins recèlent en effet de grandes quantités de nodules polymétalliques, des gisements de sulfures massifs, des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse, des phosphorites, des minéraux lourds et d'autres matières premières. Leur exploitation n'a certes pas encore commencé, mais compte tenu des ressources disponibles sur la terre ferme, la mise en valeur des richesses minières des fonds marins deviendra d'actualité dans les décennies à venir. Les scientifiques estiment, par exemple, que dans les cent prochaines années, les minerais commercialement exploitables proviendront à 90 % des fonds marins. Même si des consortiums suisses ne vont pas, dans un proche avenir, participer à l'exploitation des ressources des fonds marins, la ratification de l'UNCLOS permet de garder intactes les possibilités de notre pays dans ce domaine. En outre, l'industrie suisse est sans nul doute intéressée par la fourniture d'appareils (turbines, par ex.) et d'autres moyens techniques. Ne pas adhérer à la Convention serait une erreur politique qui priverait la Suisse – un pays possédant peu de matières premières – de possibilités qui, dans un avenir proche, pourraient se révéler indispensables pour s'approvisionner en matières premières.

L'UNCLOS contient un éventail de dispositions visant à préserver le milieu marin. La protection de l'environnement tellurique, atmosphérique et maritime nécessite une coopération internationale toujours plus étroite. La Suisse accorde une grande importance aux questions relatives à la protection internationale de l'environnement et affirme ses valeurs dans ce domaine. S'agissant des influences environnementales transfrontières, l'efficacité des dispositions nationales ou bilatérales est trop faible si bien qu'il faut s'attaquer à ce problème sur le plan multilatéral. Une protection durable des écosystèmes des mers a des effets positifs sur le climat et la préservation des ressources marines. La Suisse a tout intérêt à jouer un rôle actif dans ce domaine.

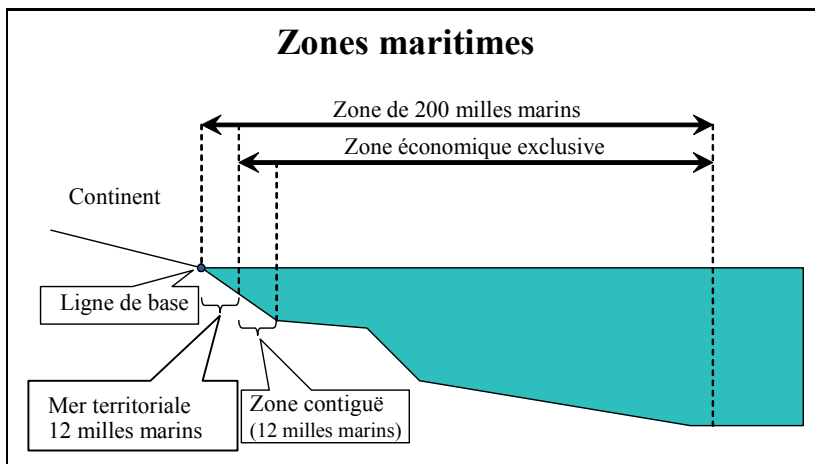
Des intérêts convergents plaident donc clairement en faveur de la ratification de l'UNCLOS, qui ne présente par ailleurs pas d'inconvénients visibles. Les engagements financiers qui en découlent (voir à ce sujet ch. 4) sont minimes pour notre pays.

2 Commentaires de certaines dispositions de l'UNCLOS

2.1 Zones maritimes et droits souverains

La partie II de l'UNCLOS régit la mer territoriale et la zone contiguë, la partie V la zone économique exclusive (ZEE) et la partie VI le plateau continental.

Aux termes de l'art. 2, chaque Etat exerce sa pleine souveraineté sur la *mer territoriale*, qui inclut l'espace aérien surjacent et le sous-sol de cette mer. Chaque Etat a le droit d'étendre sa mer territoriale jusqu'à douze milles marins à partir de la ligne de base. Cette disposition, qui est l'une des plus importantes de l'UNCLOS, constitue un compromis entre la conception d'origine de la zone côtière (trois milles marins) et la pratique d'un nombre croissant d'Etats qui étendaient leur mer territoriale bien au-delà de douze milles marins.



L'UNCLOS garantit à tous les Etats, en citant expressément les Etats sans littoral, le droit fondamental de passage inoffensif («innocent passage») dans la mer territoriale (art. 17). Lorsque la sécurité de la navigation le requiert, l'Etat côtier peut désigner les voies de circulation que les navires de passage ou certaines catégories d'entre eux doivent emprunter. Il peut, dans des zones déterminées de sa mer territoriale, suspendre l'exercice du droit de passage inoffensif si cette mesure s'avère indispensable pour assurer sa sécurité et si elle a été dûment publiée. Selon l'art. 26, le droit de passage inoffensif implique l'exemption de toute taxe pour ce passage. L'Etat côtier peut prescrire que ses législations civile et pénale s'appliquent dans la zone des douze milles marins.

Dans la *zone contiguë*, qui peut s'étendre à 12 milles marins supplémentaires sans toutefois dépasser 24 milles marins, l'Etat côtier peut réprimer ou prévenir uniquement les infractions relevant du droit public (dispositions relatives aux douanes, aux impôts, à l'entrée dans le pays, à la santé; art. 33).

La *zone économique exclusive* (ZEE) résulte des derniers développements du droit international de la mer. Sa définition met un terme au conflit sur la légitimité d'une zone de 200 milles marins sur laquelle pourrait s'exercer la juridiction de l'Etat côtier. Depuis 1947, plusieurs Etats – tout d'abord en Amérique latine surtout – avaient proclamé unilatéralement de telles zones de 200 milles marins, provoquant ainsi des conflits internationaux. Pendant l'élaboration de l'UNCLOS, les Etats ont été toujours plus nombreux à étendre leur mer territoriale afin de créer des précédents. On a fini par s'entendre sur une ZEE offrant des droits limités et ménageant des compétences bien moins étendues que dans la zone côtière et la zone contiguë. L'art. 55 précise le caractère de la ZEE: attenante à la mer territoriale et à la zone contiguë, celle-ci donne à l'Etat côtier la possibilité d'y exercer exclusivement quelques droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol. La ZEE ne peut s'étendre au-delà de 200 milles marins de la ligne de base (art. 57).

Dans la ZEE, seul l'Etat côtier a le droit de construire, d'exploiter et d'utiliser des îles artificielles, des installations et d'autres ouvrages. Il s'agit, en particulier, des installations et ouvrages affectés à l'exploration, l'exploitation et la gestion des ressources naturelles, à l'exploration et l'exploitation de l'eau, des courants et des vents ainsi qu'à la recherche marine à des fins économiques. Il convient de relever que les îles artificielles de ce type n'ont pas le statut d'île et n'ont donc pas de mer territoriale qui leur soit propre.

Tout Etat côtier est tenu de fixer le volume total admissible des captures en ce qui concerne les ressources biologiques dans sa ZEE en tenant compte des impératifs de la préservation des espèces. S'il n'a pas la capacité d'exploiter les quotas fixés, il est obligé d'accorder des droits de pêche à d'autres Etats par la voie d'accords. En particulier, les Etats sans littoral et les Etats géographiquement désavantagés ont droit à la capture d'une partie de l'excédent (art. 69). Les Etats géographiquement désavantagés sont les Etats côtiers qui, du fait de leur situation, sont tributaires de l'exploitation des ressources biologiques des ZEE d'autres Etats de la région pour assurer leur approvisionnement en poisson destiné à l'alimentation de leur population ou d'une partie de leur population, ainsi que les Etats côtiers qui ne possèdent pas de ZEE propre (art. 70).

Le *plateau continental* d'un Etat côtier est défini comme les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale, cette marge étant constituée du plateau, du talus et du glacis (art. 76). Il est important de noter que, sur une dorsale sous-marine, la limite extérieure du plateau continental ne doit pas dépasser 350 milles marins. Il est ainsi exclu que l'Etat côtier inclue des parties des grands fonds marins dans son plateau continental. L'Etat côtier doit soumettre à la Commission des limites du plateau continental les limites de son plateau continental lorsque celui-ci s'étend au-delà de 200 milles marins. La Commission adresse des recommandations quant à la fixation des limites du plateau continental. Les Etats côtiers sont obligés *de facto* de reprendre les recommandations de la Commission.

Selon l'art. 77, l'Etat côtier a le droit souverain d'explorer et d'exploiter les ressources naturelles du plateau continental. D'autres Etats que l'Etat côtier ont le droit de poser des câbles et des pipelines sous-marins sur le plateau continental. Mais l'Etat côtier a le droit exclusif de construire, d'approuver et d'exploiter des installations et des ouvrages ainsi que d'autoriser des forages sur ce plateau (art. 79 à 81).

L'art. 82 introduit un élément nouveau: l'Etat côtier est tenu acquitter des contributions en espèces ou en nature pour l'exploitation des minéraux du plateau continental au-delà de la zone des 200 milles marins. Ces contributions sont équitablement réparties entre les Etats parties par l'Autorité internationale des fonds marins.

2.2 Détroits et Etats archipels

Dans les art. 34 à 36, l'UNCLOS établit un régime de passage propre pour les détroits, qui n'affecte toutefois pas le statut juridique des eaux concernées. Ces dispositions ne s'appliquent ni aux eaux intérieures ni, en particulier, aux détroits dont le passage est déjà réglementé par des conventions internationales (par ex. la Convention de Montreux de 1936 pour le passage du Bosphore et des Dardanelles).

L'art. 38 introduit un élément fondamentalement nouveau en droit international de la mer: les navires civils et militaires ainsi que les aéronefs ont, dans les détroits visés à l'article précédent, un droit de passage en transit sans entrave. Cette réglementation compense en quelque sorte le fait que l'extension de la mer territoriale a créé de nouveaux détroits, restreignant ainsi la liberté de navigation en haute mer. Il s'agit d'un compromis entre les Etats côtiers et ceux qui aspiraient à la plus grande liberté de circulation possible.

Les dispositions des art. 46 à 54 permettent aux Etats archipels de soumettre à leur compétence de plus grandes portions de mer que ce que ne leur octroient les règles générales applicables aux limites des mers. Selon la définition retenue, la notion d'archipel implique une unité géographique, économique et politique d'un ensemble d'îles, y compris les eaux attenantes. Dans la notion d'Etat archipel constitué par un ou plusieurs archipels, il est essentiel que celui-ci soit dépourvu de liens avec les terres continentales (c'est le cas, par ex., des Bahamas, des Philippines et de l'Indonésie, mais pas des Galapagos, qui font partie de l'Equateur, un Etat continental).

L'exercice de la souveraineté de l'Etat archipel est quelque peu restreint dans les eaux archipélagiques. L'Etat est en effet tenu de respecter les accords existants et les droits de pêche d'autres Etats ainsi que de permettre l'entretien des câbles sous-marins déjà en place. Mais surtout, l'Etat archipel doit accorder le libre transit aux navires de tous les Etats sur les voies de circulation traditionnelles ainsi que le libre survol; il peut toutefois désigner des voies de circulation et des routes aériennes. Ce type de transit correspond au droit de passage en transit dans les détroits.

2.3

Haute mer

L'art. 86 donne une définition de l'étendue géographique de la haute mer qui est plus précise que celle figurant dans la Convention de Genève de 1958. Par «haute mer», l'UNCLOS entend toutes les parties de la mer qui ne sont pas comprises dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la ZEE d'un Etat. Suite à l'accord obtenu sur l'extension maximale de ces zones, la haute mer commence au plus tôt à 200 milles marins de la ligne de base.

Les art. 87 à 89 établissent le principe de la liberté des mers. La haute mer doit être considérée comme «res communis omnium». Aucun Etat ne peut donc prétendre exercer des droits souverains sur une partie quelconque de la haute mer. Chaque Etat possède un droit de jouissance sur ces eaux, ce droit étant toutefois limité par le même droit des autres Etats. La liste des libertés mentionnées (elles sont au nombre de six : navigation, pêche, pose de câbles et de pipelines, survol, recherche scientifique et construction d'îles artificielles) n'est pas exhaustive.

2.4

Navigation maritime

Tous les Etats ont le droit de faire naviguer des navires battant leur pavillon. Les Etats sans littoral jouissent aussi expressément de ce droit. Le pavillon d'un navire détermine sa nationalité. Chaque Etat peut fixer les conditions auxquelles il soumet l'immatriculation des navires et les autorise à battre son pavillon. Des liens effectifs doivent exister entre l'Etat et le navire («genuine link»), l'objectif étant de supprimer les pavillons de complaisance. L'Etat du pavillon doit exercer un contrôle effectif sur le navire dans les domaines administratif, technique et social. Le navire est soumis à la souveraineté de l'Etat du pavillon et, en haute mer, à sa juridiction exclusive.

En haute mer, un navire ne peut naviguer que sous le pavillon d'un seul Etat. La densité du trafic en haute mer contraint les Etats à prendre des mesures adéquates pour assurer la sécurité de la navigation, mais aussi pour administrer la flotte. Les Etats ont l'obligation, par exemple, de tenir un registre maritime.

Les art. 100 à 107 traitent en détail de la répression de la piraterie en haute mer, qui exige la coopération de tous les Etats. Ceux-ci sont en outre tenus de coopérer pour empêcher la diffusion depuis la haute mer d'émissions de radio non autorisées. A cet effet, tout Etat concerné peut immobiliser les navires, arrêter les personnes qui diffusent ces émissions et confisquer les appareils (art. 109).

L'art. 110 règle l'intervention des navires de guerre et des aéronefs militaires en haute mer. Un navire étranger ne peut être arraisonné pour vérification des titres autorisant le port du pavillon et, le cas échéant, pour poursuivre l'examen à bord que s'il y a des raisons de soupçonner qu'il se livre à la piraterie ou au transport d'esclaves, sert à des émissions de radio non autorisées, est sans nationalité ou abuse d'un pavillon. Une telle mesure ne peut être prise contre les navires de guerre et les navires d'Etat, qui jouissent de l'immunité.

Le droit de poursuivre un navire étranger revient à l'Etat côtier dont les lois ont été enfreintes par un navire étranger (art. 111). La poursuite doit commencer lorsque le navire se trouve encore dans les eaux intérieures, les eaux archipélagiques, la mer territoriale ou la zone contiguë de l'Etat poursuivant. Le droit de poursuite cesse dès

que le navire poursuivi atteint la haute mer ou entre dans sa propre mer territoriale ou dans celle d'un Etat tiers. Il peut être exercé uniquement par des navires de guerre, des navires d'Etat ou des aéronefs militaires.

Les droits prévus dans l'UNCLOS peuvent aussi être exercés par les Etats sans littoral. La Convention instaure le droit, pour les Etats sans littoral, d'accéder à la mer ainsi que la liberté de transit par tous moyens de transport. Ce principe est essentiel pour la Suisse. Il correspond à la réglementation instaurée par la Convention révisée pour la navigation du Rhin (Acte de Mannheim).

Dans les ports de mer, les navires battant pavillon d'un Etat sans littoral ne peuvent être traités de manière discriminatoire, et les dispositions de l'UNCLOS relatives au transit constituent des standards minimaux. Des facilités de transit plus étendues peuvent donc être octroyées, en cas de besoin, par des accords bilatéraux ou multilatéraux.

2.5 Environnement et recherche marine

L'art. 192 prévoit l'obligation générale des Etats de protéger le milieu marin. Celui-ci comprend l'eau, sa surface, le fond de la mer et son sous-sol, mais il n'inclut pas les plages. La disposition s'adresse tant à l'Etat du pavillon, pour les navires, qu'à l'Etat d'enregistrement, pour les aéronefs et les tours de forage, ainsi qu'à tous les Etats pour ce qui est de la pollution de la mer par les fleuves et par l'atmosphère. En dépit de l'obligation de préserver le milieu marin, les Etats ont le droit souverain d'exploiter les ressources de la mer dans les zones relevant de leur juridiction. Ils doivent donc trouver la bonne mesure entre les impératifs de la protection de l'environnement et les intérêts économiques.

En vertu du principe de précaution instauré par l'art. 194, les Etats doivent prendre des mesures pour contenir ou prévenir la pollution du milieu marin. La formulation plutôt vague de cette disposition permet d'adapter les mesures aux capacités économiques et technologiques des Etats. L'article exige aussi des Etats côtiers qu'ils préviennent la pollution transfrontalière de l'environnement dans le secteur de la mer. Les obligations sont nettement plus strictes lorsque la pollution est due à des navires que si sa source est tellurique. La disposition permet en outre de délimiter des zones protégées en vue de préserver des écosystèmes rares et délicats. De nombreux Etats ont mis à profit ce droit

Le devoir de notifier un risque imminent de dommage ou un dommage effectif, prévu à l'art. 198, relève déjà du droit international coutumier. Presque toutes les conventions relatives à la protection de l'environnement prévoient une obligation analogue. Les Etats sont en outre tenus de coopérer, selon leurs capacités, à l'élaboration de plans d'urgence. Une coopération sur le plan scientifique est également requise pour protéger le milieu marin contre la pollution: les recherches doivent porter sur la nature, l'ampleur et les causes de la pollution. Les résultats de ces recherches doivent servir à élaborer de nouvelles règles du droit de la protection de l'environnement (art. 201).

L'art. 207 exige que les Etats adoptent des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin d'origine tellurique. Cette disposition n'est pas satisfaisante. Il n'est pas question dans cet article de mesures préventives concrètes. Alors que l'Etat côtier est responsable de la pollution résultant des activi-

tés relatives aux fonds marins relevant de la juridiction nationale (art. 208), l'Autorité internationale des fonds marins est responsable des pollutions liées aux activités menées dans les fonds marins en haute mer (art. 209).

Le contrôle du respect des prescriptions nationales et internationales sur la protection de l'environnement incombe en premier lieu à l'Etat du pavillon. Les Etats doivent avant tout veiller à ce qu'aucun navire battant leur pavillon ne prenne la mer s'il ne répond pas aux exigences internationales en matière de sécurité. L'art. 218 innove: il permet à l'Etat du port d'ouvrir une enquête et même d'intenter une action contre un navire pour tout rejet de substances nocives effectué au-delà de ses eaux intérieures, de sa mer territoriale et de sa ZEE qui a pollué le milieu marin. Les procédures pour infractions au droit relatif au milieu marin doivent être aménagées de sorte que les services d'autres Etats concernés ainsi que des représentants d'organisations internationales puissent y participer (mécanisme analogue au droit de recours des associations). Au surplus, l'Organisation Maritime Internationale (OMI) édicte des règles et des normes dans les domaines de la prévention, de la réduction et de la maîtrise de la pollution du milieu marin. A ce jour, trois conventions relatives à la protection du milieu marin ont été adoptées dans ce cadre, et une quatrième est en cours d'élaboration. Il a également été décidé que seuls les tankers à double coque pourraient circuler à compter de 2010 au plus tard.

En vertu de l'art. 238, tous les Etats ainsi que les organisations internationales compétentes ont le droit d'effectuer des *recherches scientifiques marines*. Ce droit n'est plus limité, comme jusqu'ici, à la haute mer. L'UNCLOS innove en fixant les principes généraux régissant la recherche marine. On relèvera en particulier que la recherche doit être menée à des fins exclusivement pacifiques, par des méthodes et moyens scientifiques, conformément à tous les règlements visant à préserver le milieu marin, et qu'elle ne doit pas gêner les autres utilisations de la mer (art. 240). Conformément à la liberté de la recherche et au principe de la liberté des mers, les activités de recherche ne peuvent fonder des prétentions sur une partie quelconque du milieu marin ou de ses ressources.

Les art. 242 à 244 formulent les principes de la coopération scientifique internationale et régionale. Il s'agit, tout en respectant la souveraineté des Etats, de favoriser la coopération en matière de recherche scientifique marine par l'échange notamment d'informations relatives, en particulier, à la protection du milieu marin. A cette fin, les Etats et les organisations internationales concluent des accords bilatéraux ou multilatéraux.

L'UNCLOS soumet au même régime juridique les recherches conduites dans la ZEE et les recherches menées sur le plateau continental, ce qui peut faciliter grandement la réalisation des projets. En règle générale, c'est l'Etat côtier qui octroie les autorisations de mener des recherches. Un aspect important pour la recherche marine est l'obligation faite à l'Etat côtier d'édicter des dispositions et des procédures qui garantissent un traitement rapide des demandes afin d'offrir davantage de prévisibilité aux chercheurs qui présentent des demandes. Pendant l'exécution d'un projet de recherche, les responsables de ce dernier doivent en particulier garantir à l'Etat côtier le droit d'y participer, lui fournir des rapports préliminaires, lui permettre l'accès à tous les échantillons et données, les mettre à sa disposition et enfin lui notifier toute les modifications apportées au projet. Une fois les recherches terminées, leurs résultats définitifs doivent être rendus disponibles sur le plan international, et, surtout, les installations de recherche doivent être enlevées.

La *pêche* offre à de nombreux Etats côtiers ou insulaires une importante source d'alimentation et de revenus. On a longtemps considéré que les ressources halieutiques étaient inépuisables. Aujourd'hui, la surpêche pratiquée avec des moyens industriels dans les mers du globe est devenue un problème grave. Nous avons vu plus haut que l'Etat côtier a le droit d'exploitation exclusive des ressources biologiques présentes dans sa ZEE jusqu'à une distance de 200 milles marins de ses côtes. Le but était de protéger les régions côtières des pays en développement de la surpêche par les flottes au long cours des pays industriels. Mais l'un des effets de la reconnaissance des ZEE est que 50 % de ces zones reviennent à dix Etats ayant des côtes étendues, tandis qu'à peine 15 % du volume mondial des captures de poissons a lieu hors de la mer territoriale. Les dispositions de l'UNCLOS relatives à la protection des stocks de poissons sont formulées de manière assez générale. Dans la zone où il exerce sa souveraineté, l'Etat côtier est tenu de gérer la pêche de manière responsable. Il peut à cet effet délivrer des autorisations de pêche et fixer des quotas de pêche. Diverses dispositions de la Convention imposent aux Etats parties l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer ou de coopérer avec d'autres Etats et des organisations internationales dans ce but (art. 61 ss, art. 117 ss). La conservation et la gestion des mammifères marins en haute mer sont régies par l'art. 65; les Etats côtiers et les organisations internationales peuvent adopter des dispositions plus rigoureuses en vue de protéger ces animaux.

Cela fait longtemps que divers Etats côtiers ont commencé à exploiter les gisements de pétrole et de gaz situés dans leurs eaux territoriales. Les avancées techniques ont amené la question de l'*utilisation des fonds marins en général* sur le devant de la scène internationale. Dès 1967, Malte a lancé la discussion sur un régime commun s'appliquant au fond des mers dans le cadre des Nations Unies. L'utilisation des ressources des fonds marins devait être l'affaire de la communauté des Etats et placée sous le contrôle d'une autorité internationale des fonds marins. En 1970, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté une déclaration de principe selon laquelle le fond des mers et des océans ainsi que leur sous-sol sont le patrimoine commun de l'humanité («Common Heritage of Mankind»). L'appropriation et l'exploitation unilatérales des ressources des fonds marins par des Etats isolés ont ainsi été exclues. Cette déclaration consacre le principe de l'utilisation pacifique du fond des mers et des océans. Sur le plan de la politique de développement, les Etats qui sont dans l'incapacité d'exploiter, par leurs propres moyens, les ressources minières des grands fonds aspiraient à une compensation: il fallait soutenir directement et promouvoir les pays en développement par des transferts de technologie et une coopération scientifique. Les dispositions dans ce sens de l'UNCLOS se sont heurtées sur de nombreux points à de fortes réticences des pays industrialisés, qui ont par la suite refusé d'adhérer à la Convention. Il a fallu l'adoption d'un accord relatif à l'application de ces dispositions (voir à ce sujet ch. 3) pour que les Etats industrialisés adhèrent enfin à l'UNCLOS. La Convention désigne par le terme de «Zone» les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale.

L'UNCLOS opère une distinction entre, d'une part, les «ressources», c'est-à-dire les matières premières minérales solides, liquides ou gazeuses qui se trouvent dans la Zone et, d'autre part, les produits extraits de ces matières premières. Il est essentiel de faire cette distinction puisque seules les ressources à l'état brut font partie du

patrimoine commun de l'humanité. La Conférence avait essentiellement en point de mire les nodules polymétalliques qui constituaient, à l'époque des négociations, les ressources minières dont l'exploration était la plus poussée.

Le statut juridique du «patrimoine commun» est concrétisé à l'art. 137. Celui-ci contient une interdiction d'occupation qui s'adresse à tous les Etats ainsi que l'interdiction d'une appropriation de droit privé du fond des mers et de ses ressources. L'Autorité internationale des fonds marins (cf. ch. 2.7) est chargée d'assurer le partage des avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans la Zone.

L'art. 150 énonce les principes économiques généraux régissant l'utilisation des ressources des fonds marins dans la Zone. Concernant la politique des matières premières, le principe suprême pour les activités minières marines est de favoriser le développement harmonieux de l'économie mondiale et l'expansion équilibrée du commerce international. L'exploitation minière des grands fonds est ainsi placée dans le contexte global du développement de l'économie mondiale. Et bien qu'il faille tenir compte spécialement des intérêts des Etats en développement, c'est l'objectif du développement durable de tous les Etats qui doit dicter toutes les activités minières en mer.

L'exploitation des ressources des fonds marins est extrêmement coûteuse, car ces ressources sont situées à de très grandes profondeurs (env. 5000 m). C'est pour cette raison que la prospection industrielle n'a pas encore commencé. Tant que les matières premières présentes dans les fonds marins sont disponibles sur terre et que leur exploitation y est plus économique qu'en mer, les fonds marins resteront inexploités. Il n'est pas raisonnablement possible de prédire quand l'exploitation minière des fonds marins commencera.

2.7 Aspects institutionnels et juridiction

L'UNCLOS crée trois institutions: l'Autorité internationale des fonds marins (composée de l'Assemblée, du Conseil et du Secrétariat), le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) et la Commission des limites du plateau continental.

L'art. 156 institue la pièce maîtresse du régime des fonds marins, à savoir l'Autorité internationale des fonds marins (Autorité). Celle-ci est devenue opérationnelle le 16 novembre 1994, une année après le dépôt du 60^e instrument de ratification de l'UNCLOS. Son siège est à Kingston (Jamaïque). Tous les Etats parties à l'UNCLOS en sont automatiquement membres. Selon l'art. 157, l'Autorité a essentiellement pour tâche d'administrer les ressources des fonds marins ainsi que d'organiser et de contrôler les activités menées dans la Zone. Elle doit agir dans l'intérêt de toute l'humanité. Elle exerce des fonctions d'information et d'enregistrement et publie les résultats des recherches. Sa compétence en matière de réglementation est particulièrement importante. L'Autorité doit en effet édicter, dans de nombreux domaines, des prescriptions relatives à l'exploitation minière des fonds marins. En matière de contrôle, ses compétences sont comparables à celles de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Les principaux organes de l'Autorité sont l'Assemblée, le Conseil et le Secrétariat (art. 158). L'Assemblée est la seule instance dans laquelle l'ensemble des membres siègent et ont le droit de vote. Elle a le pouvoir d'arrêter la politique générale de

l'Autorité, à laquelle les autres organes doivent se conformer. Parmi les autres fonctions de l'Assemblée figurent l'élection du Conseil, du Secrétaire général ainsi que du directeur général de l'Entreprise. L'Assemblée fixe en outre les contributions des membres et approuve le budget soumis par le Conseil. L'Assemblée se réunit une fois par an. Les décisions sur les questions de procédure nécessitent une majorité simple, celles portant sur les questions de fond une majorité des deux tiers. Pour toutes les questions importantes, une décision de l'Assemblée doit reposer sur une recommandation du Conseil. Les pays industrialisés ont obtenu qu'en cas de divergence par rapport à la recommandation du Conseil, l'objet soit à nouveau renvoyé à celui-ci. Le système caméral du Conseil (voir paragraphe suivant) garantit ainsi la protection des intérêts essentiels de toutes les catégories d'Etats.

Le Conseil est un organe composé de 36 membres élus par l'Assemblée (art. 161). Lors de son élection, il convient de veiller à une répartition géographique équitable. Comme c'est le cas dans d'autres organisations internationales, il existe différentes catégories de membres. La Suisse peut aussi avoir un siège au Conseil puisqu'il est établi que les Etats sans littoral doivent y être convenablement représentés. Les membres du Conseil sont élus pour quatre ans et ils sont rééligibles. Aux termes de l'art. 162, le Conseil est l'organe exécutif de l'Autorité et il agit en conformité avec la politique générale définie par l'Assemblée. Le Conseil détient des compétences exclusives: il doit notamment établir son règlement intérieur, formuler des directives pour l'Entreprise de l'Autorité (cf. infra), contrôler les activités menées dans la Zone, préparer les mesures nécessaires pour protéger les pays en développement affectés par ces activités, veiller au paiement des sommes dues à l'Autorité, saisir, au nom de cette dernière, le Tribunal international du droit de la mer, émettre des ordres afin de protéger le milieu marin et mettre en place un système d'inspection. En vertu des art. 163 à 165, le Conseil doit créer une Commission de planification économique ainsi qu'une Commission juridique et technique.

Le Secrétariat jouit d'une position qui correspond au modèle développé dans d'autres organisations internationales. Le Secrétaire général est élu, sur proposition du Conseil, pour une période de quatre ans. C'est le plus haut fonctionnaire de l'Autorité. Il doit assumer les tâches qui lui sont confiées par le Conseil et par l'Assemblée et présenter à cette dernière un rapport sur l'activité de l'Autorité.

L'UNCLOS prévoit que l'Autorité peut participer aux activités économiques dans la Zone par l'intermédiaire d'une entreprise dont elle détient le contrôle (Entreprise). Mais comme il est encore trop tôt pour déterminer quand débiteront ces activités, l'Entreprise n'a pas été constituée jusqu'ici, et sa mise en place n'est pas prévue à court terme. Les fonctions de l'Entreprise sont donc assumées ad interim par le Secrétariat de l'Autorité.

L'Autorité possède la personnalité juridique internationale et a la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions. Chaque Etat partie doit accorder à l'Autorité les privilèges et immunités dont celle-ci a besoin pour assumer ses tâches. L'Autorité ainsi que ses biens jouissent de l'immunité de juridiction et d'exécution et sont exemptés de perquisition, de réquisition ou d'expropriation. Les représentants des Etats parties qui assistent aux réunions des organes de l'Autorité, ainsi que le Secrétaire général et le reste du personnel, bénéficient de privilèges et immunités définis en fonction de leur position.

Au cours des négociations de l'UNCLOS, les participants ont été unanimes à déplorer les lacunes du système existant de *règlement des différends* en droit maritime.

C'est la raison qui a présidé à la création du Tribunal international du droit de la mer (TIDM), dont le siège est à Hambourg. Ses mécanismes de règlement des différends sont définis dans les parties XV et XI, dans les annexes V, VI, VII et VIII ainsi que dans différentes autres dispositions de l'UNCLOS.

Les mécanismes de règlement des différends de l'UNCLOS ne s'appliquent que si les Etats n'ont pas réussi à régler leur litige par tout moyen pacifique de leur choix. Dans ce cas, l'UNCLOS prévoit des procédures obligatoires, qui aboutissent à des décisions juridiquement contraignantes. Aux termes de l'art. 287, il existe quatre catégories de procédures obligatoires: la première se déroule devant la Cour internationale de justice (CIJ), la deuxième devant le TIDM (annexe VI), la troisième est une procédure d'arbitrage (annexe VII) et la dernière est une procédure d'arbitrage spécial (annexe VIII). Le TIDM est la pièce maîtresse du système de règlement des différends, mais il n'est pas automatiquement compétent pour tous les litiges. Les Etats parties sont libres d'opter, par déclaration écrite, pour un ou plusieurs de ces tribunaux. La procédure d'arbitrage selon l'annexe VII s'applique subsidiairement. On peut donc dire que l'UNCLOS propose une série de procédures, mais admet tous les autres moyens de régler pacifiquement un différend. La procédure concrète n'est donc généralement choisie qu'au moment où il y a litige. Le système retenu pour le règlement des différends peut paraître compliqué, mais il constitue le seul compromis praticable. Fort heureusement, un grand nombre d'Etats parties se sont prononcés en faveur de la compétence exclusive du TIDM. Il est en effet judicieux que les différends relatifs au droit de la mer soient soumis à l'organe qui a été spécialement créé à cet effet. La Suisse optera donc pour la compétence exclusive du TIDM.

2.8 Dispositions finales

L'UNCLOS peut être signée et ratifiée par tous les Etats ainsi que par des organisations internationales (art. 305). Aux termes de l'art. 308, l'UNCLOS entre en vigueur une année après le dépôt du 60^e instrument de ratification. C'est ce qui s'est produit le 16 novembre 1994. Pour les Etats qui la ratifient par la suite, elle entre en vigueur 30 jours après le dépôt de l'instrument de ratification.

Les accords entre Etats parties qui modifient ou suspendent l'application des dispositions de la Convention sur une base bilatérale sont autorisés à condition d'être compatibles avec le sens et le but de l'UNCLOS. Aucune modification ne peut toutefois être apportée au principe fondamental selon lequel la Zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité (art. 311). Ce n'est que dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'UNCLOS que tout Etat partie peut proposer des amendements. Ce délai a expiré en novembre 2004. A ce jour, aucun Etat n'a demandé à ce que l'UNCLOS soit modifiée. Une conférence chargée d'examiner les amendements proposés peut être convoquée si la moitié au moins des Etats parties y est favorable (art. 312). Les amendements approuvés entrent en vigueur le 30^e jour qui suit la date de dépôt des instruments de ratification de 60 Etats parties. Ils s'appliquent uniquement aux Etats qui les ont ratifiés ou qui y ont adhéré. Les Etats qui adhèrent à la Convention après coup doivent en principe l'accepter telle qu'elle est amendée. Les amendements qui portent sur la partie XI ainsi que sur le statut du TIDM entrent en vigueur une année après avoir été ratifiés par les trois quarts des Etats parties. Conformément à l'art. 317, l'UNCLOS peut être dénoncée à tout moment. La dénonciation prend effet une année après sa notifi-

cation et, pendant cette période, les droits et les obligations découlant de l'UNCLOS subsistent. Les annexes de l'UNCLOS font partie intégrante de la Convention. Le Secrétaire général de l'ONU est le dépositaire de la Convention et assume à ce titre diverses tâches (notifications, convocation des réunions).

2.9 Annexes I à IX de l'UNCLOS

Les annexes I à IX contiennent des dispositions d'exécution concernant les procédures et les institutions créées par l'UNCLOS. L'annexe I donne la liste des grands migrants que la Convention soumet à une réglementation spéciale. L'annexe II apporte des détails sur la Commission des limites du plateau continental et formule les principes directeurs que celle-ci doit observer. L'annexe III complète les règles qui régissent l'exploration et l'exploitation des ressources des fonds marins. L'annexe IV est consacrée à l'Entreprise qui doit être instituée par l'Autorité internationale des fonds marins. L'annexe V définit deux procédures de conciliation tandis que l'annexe VI concerne le règlement des différends par le TIDM. L'annexe VII traite de la procédure d'arbitrage générale et l'annexe VIII de la procédure d'arbitrage spécial prévue pour des dispositions spécifiques de l'UNCLOS. Enfin, l'annexe IX règle la participation de certaines organisations internationales à l'UNCLOS; jusqu'ici, seule l'UE a adhéré à la Convention.

3 Accord relatif à l'application de la partie XI de l'UNCLOS

La partie de la Convention consacrée à l'exploitation minière des fonds marins (partie XI) a toujours suscité la critique des pays occidentaux industrialisés. Au départ, l'idée des pays en développement était de confier à une entreprise internationale interétatique ayant à sa disposition l'ensemble des grands fonds, le soin de diriger toute la production: elle seule serait habilitée à prospecter, à extraire des minerais, à les vendre et à réaliser des gains. Une grande partie de ces gains ainsi que le savoir-faire technique devaient être transmis aux pays en développement à titre d'aide au développement. Pour les pays industrialisés, cette conception était inacceptable. Les Etats-Unis ont tout d'abord proposé un «système parallèle» devant permettre l'exploitation des ressources naturelles des fonds marins tant par l'Autorité internationale des fonds marins que par des entreprises publiques et privées des différents pays. Soutenus par les anciens Etats socialistes, les pays en développement ont maintenu l'exigence d'un transfert complet et gratuit des techniques. Il était prévu de créer une organisation ayant le monopole des décisions concernant les secteurs à attribuer aux différents Etats et les gisements marins qui devaient être exploités par l'Entreprise de l'Autorité des fonds marins dans l'intérêt des autres Etats. Ce système ne tenait pas suffisamment compte des intérêts des Etats industrialisés dans les processus décisionnels de l'Autorité internationale des fonds marins ainsi qu'au niveau des règlements concernant les redevances, les limitations d'exploitation et le transfert des techniques. Les Etats-Unis sont dès lors restés à l'écart des négociations. A la fin de 1993, aucune nation industrialisée ne figurait parmi les 60 premiers pays ayant ratifié l'UNCLOS. En Europe occidentale, seules l'Islande et Malte avaient signé la Convention. Une commission, instituée en 1983 déjà pour trouver une solution aux questions économiques et financières

contestées, s'est révélée inappropriée pour des raisons juridiques et politiques de sorte qu'elle a été dissoute. Il a fallu attendre l'été 1990 – après le tournant enregistré dans les pays à gouvernement communiste – pour qu'un processus de consultation engagé et dirigé par le Secrétaire général de l'ONU permette d'élaborer un accord relatif à l'application de la partie XI de l'UNCLOS. Quatorze rondes de consultations ont été nécessaires pour parvenir à un résultat. Les négociations ont porté, pour l'essentiel, sur les compétences et le financement de l'Autorité des fonds marins ainsi que sur la réglementation des droits d'exploitation et du transfert de technologie. Au final, l'Accord a permis de répondre à toutes les préoccupations graves des pays industrialisés au sujet du régime de l'exploitation minière des grands fonds prévu dans l'UNCLOS et même d'améliorer ce régime. C'est ainsi que les éléments issus de la revendication d'un «nouvel» ordre économique mondial ont été éliminés et que les règles de l'économie de marché se sont imposées. Force est de constater néanmoins que le principe du «patrimoine commun de l'humanité» reste lettre morte dans de nombreux domaines de l'exploitation minière. L'Accord relatif à l'application de la partie XI a été adopté en juillet 1994 par une résolution de la 48^e Assemblée générale de l'ONU. Il se compose de dix articles et d'une annexe.

Selon l'art. 1 de l'Accord d'application, les Etats s'engagent à mettre en œuvre la partie XI de l'UNCLOS conformément à l'Accord: les deux textes doivent être ratifiés, interprétés et appliqués ensemble, car ils constituent un seul et même instrument. En vertu du principe de la *lex posterior*, les dispositions de l'Accord l'emportent en cas de problème d'interprétation. Cette disposition est importante puisque l'Accord a modifié ou rendu inapplicables certaines prescriptions de la partie XI. En cas de litiges concernant l'exploitation des ressources des fonds marins, l'Autorité internationale des fonds marins doit s'en tenir à l'Accord. L'art. 4 dispose qu'après l'adoption de l'Accord, il ne sera plus possible d'être lié par la Convention sans être simultanément lié par l'Accord et inversement.

L'art. 6 soumet l'entrée en vigueur de l'Accord à plusieurs conditions. Quarante Etats au total doivent donner leur consentement à être liés. Au nombre de ces Etats doivent figurer au moins les Etats du groupe des investisseurs pionniers (France, Inde, Japon, Russie), des investisseurs potentiels (Belgique, Allemagne, Italie, Canada, Pays-Bas, Etats-Unis, Grande-Bretagne), y compris les pays en développement qui agissent comme des investisseurs pionniers (jusqu'ici seulement la Chine). Cinq d'entre eux au moins doivent être des pays industrialisés. Ces conditions strictes ayant été remplies, l'Accord d'application est entré en vigueur le 28 juillet 1996.

4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Une fois qu'elle aura adhéré à l'UNCLOS, la Suisse devra verser une contribution aux dépenses de l'Autorité internationale des fonds marins et du TIDM. Le barème des contributions à ces deux institutions est fixé sur la base du barème général des contributions pour l'ONU. Selon le barème en vigueur, la part à verser chaque année par la Suisse s'élèvera à environ 105 000 francs pour l'Autorité et 225 000 francs pour le TIDM (état en 2008). Ces dépenses seront couvertes par des compensations internes. L'adhésion à l'UNCLOS de nouveaux Etats, en particulier les Etats-Unis,

entraînera une baisse des contributions. Il convient en outre de mentionner qu'à long terme, l'Autorité devrait s'autofinancer grâce aux droits d'extraction dans la Zone et aux revenus de l'Entreprise qui doit encore être créée.

La troisième institution de l'UNCLOS, la Commission des limites du plateau continental, ne dispose pas de son propre budget. L'Etat qui occupe un siège dans cette commission forte de 21 membres doit prendre à sa charge les dépenses qu'encourt son représentant lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions. Les frais de secrétariat relèvent du budget général de l'ONU. N'étant pas un Etat côtier, la Suisse n'a pas d'intérêt direct à siéger dans cette commission.

Les Etats parties à l'UNCLOS se réunissent une fois par année, généralement pour deux semaines, au siège de l'ONU à New York. Lors de cette réunion, les participants s'occupent essentiellement des problèmes financiers et d'organisation des trois institutions. Ils procèdent aussi à l'élection des juges du TIDM, du Secrétaire général de l'Autorité et des membres de la Commission des limites du plateau continental. Ils ne traitent par contre pas des questions matérielles du droit international de la mer. Le traité pouvant être révisé depuis novembre 2004, il n'est pas exclu qu'à l'avenir, la réunion des Etats parties ait à se prononcer sur des questions de fond relatives à l'UNCLOS et à traiter de propositions d'amendements.

L'Autorité organise elle aussi chaque année une réunion des Etats parties; celle-ci dure en général deux semaines. Les organes de l'Autorité sont l'Assemblée, le Conseil (36 membres), la Commission juridique et technique et la Commission des finances. Ces instances siègent les unes après les autres. La Commission juridique et technique ainsi que celle des finances préparent les décisions à l'intention du Conseil, qui lui-même les soumet à l'Assemblée pour approbation. La moitié des membres du Conseil sont réélus tous les deux ans. Des procédures visant à assurer un bon équilibre régissent l'élection des membres de la Commission juridique et technique et de la Commission des finances. Les 15 Etats qui versent les plus fortes contributions disposent d'un siège permanent à la Commission des finances, alors que dix autres sièges sont attribués selon un système de tournus. La Commission juridique et technique se compose de 24 membres. Elle prépare les décisions matérielles à l'intention du Conseil et détient ainsi une position clé.

L'adhésion de la Suisse à la Convention l'habilite à participer à l'Assemblée des Etats parties à l'UNCLOS et à celle de l'Autorité. A long terme, notre pays devra se demander s'il souhaite siéger dans un des trois organes importants de l'Autorité; il est aussi possible d'envisager une candidature à un poste de juge au TIDM. La charge supplémentaire découlant de la ratification de l'UNCLOS peut être assumée avec le personnel dont dispose actuellement la Direction du DFAE compétente, à savoir la Direction du droit international public.

5 Rapport avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message sur le programme de la législature 2007 à 2011 parmi les objets des grandes lignes (FF 2008 639 714).

Selon l'art. 54, al. 1, Cst., les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver des traités internationaux découle de l'art. 166, al. 2, Cst., à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. En l'espèce, le Conseil fédéral ne dispose pas d'une telle compétence.

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif quand ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), quand ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2), ou quand ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). La Convention est, aux termes de l'art. 317 dénonçable à tout moment. L'Autorité internationale des fonds marins et le TIDM ont été créés au moment de l'adoption de l'UNCLOS. Il ne s'agit pas de sous-organisations de l'ONU, mais d'institutions internationales indépendantes. L'Autorité internationale des fonds marins comme le TIDM ont la personnalité juridique et prennent leurs décisions de manière largement autonome. L'Autorité internationale des fonds marins a une compétence réglementaire dans le domaine des ressources du fond des mers qui ne sont attribuées à aucun Etat côtier. Le TDIM est une organisation internationale indépendante ayant la fonction de dire le droit. Les juges qui y siègent sont élus pour neuf ans par les Etats parties; la composition du Tribunal doit être représentative des principaux systèmes juridiques du monde et offrir une répartition géographique équitable. En outre, vu le nombre élevé d'Etats membres, l'Autorité et le TIDM ont sans nul doute un caractère universel. Il faut donc admettre que ce sont des organisations internationales au sens du droit international.

L'arrêté fédéral portant approbation de l'UNCLOS est par conséquent sujet au référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst.

L'UNCLOS ne contient pas de dispositions fixant des règles de droit importantes et peut être mise en œuvre sans qu'il faille édicter des lois fédérales. Elle ne touche pas non plus d'intérêts importants des cantons. Pour ces raisons, il a été jugé inutile de conduire une procédure de consultation.