

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

1036

p. 751. - MA/82

3003 Berne, le 3 juin 1982

Distribué

Au Conseil 14 juin 1982

Conférence des Nations Unies
sur le droit de la mer

Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer

Département des affaires étrangères. Proposition du 3 juin 1982
(annexe)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

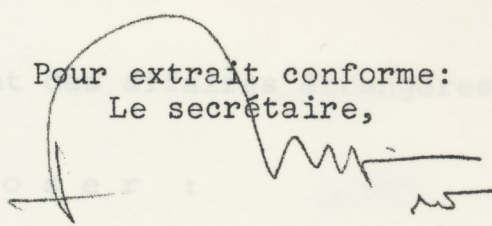
d é c i d e :

Il est pris acte du rapport de la délégation suisse sur la 11ème
et dernière session de la Conférence des Nations Unies sur le droit
de la mer.

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):

- EDA 6 pour exécution

Vu ce qui précède, le Département Pour extrait conforme:
l'honneur de Le secrétaire,



DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Pierre Aubert

Annexe : 1 rapport



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.751. - MX/sy

3003 Berne, le 3 juin 1982

Distribuée

Au Conseil fédéral

Conférence des Nations Unies
sur le droit de la mer

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 1er mars 1982, la Suisse a pris part à la 11ème et dernière session de la Conférence, qui s'est tenue à New York du 8 mars au 30 avril 1982. A l'issue de la session, le projet de convention sur le droit de la mer a été adopté par 130 voix contre 4 et 17 abstentions. La Suisse a voté en faveur de l'adoption de la convention.

Nous vous adressons ci-joint le rapport de la délégation suisse, qui vous renseignera sur le résultat des ultimes négociations.

Une proposition vous sera soumise le moment venu, après consultation de tous les services intéressés de l'administration fédérale, en vue de la signature de la convention.

Vu ce qui précède, le Département des affaires étrangères a l'honneur de

p r o p o s e r :

- de prendre acte du rapport de la délégation suisse sur la 11ème et dernière session de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Pierre Aubert

Annexe : 1 rapport

DEROULEMENT DE LA SESSION

R a p p o r t

de la délégation suisse sur la onzième (et dernière) session
de la Troisième Conférence des Nations Unies
sur le droit de la mer

New York, 8 mars - 30 avril 1982

	Page
I. DEROULEMENT DE LA SESSION	1
II. ATTITUDE DES ETATS ET DES GROUPES D'ETATS	8
III. RESULTATS DES NEGOCIATIONS	14
1. Participation à la convention	14
2. Questions relevant du droit de la mer en général	15
3. Commission préparatoire	17
4. Protection des investissements préliminaires	19
5. Régime juridique des fonds marins	27
IV. CONCLUSIONS	30

Après un bref débat général, la Conférence prit acte des décisions du collège¹⁾ concernant les résultats des négociations officielles, puis elle fixa au 13 avril la date limite pour le dépôt des propositions formelles d'amendements. Elle décida, comme le lui demandait son président, d'ajourner jusqu'au 23 avril la question du vote sur les amendements présentés.

On rappelle que le collège se compose du président de la Conférence, des présidents des trois commissions plénières, du rapporteur général et du président du comité de rédaction. Cet organe s'est progressivement substitué au bureau comme organe directeur de la Conférence.

I. DEROULEMENT DE LA SESSION

1. La Conférence a respecté scrupuleusement le programme de travail et le calendrier établis l'an dernier et qui tenaient à l'adoption du projet de convention sur le droit de la mer à l'issue de la 11^{ème} session.

Pendant les trois premières semaines, les négociations officielles ont porté sur les trois questions en suspens nommément désignées à la fin de la session précédente : participation des organisations internationales et des mouvements de libération nationale à la convention, commission préparatoire et protection des investissements préliminaires. Cette dernière question, abordée pour la première fois, fit l'objet de discussions très serrées jusqu'aux derniers jours de la session et consuma à elle seule la plus grande partie du temps disponible au détriment de l'examen des propositions d'amendements présentées par les Etats-Unis et quelques pays industrialisés en ce qui concerne le régime juridique du fond des mers. Des discussions eurent lieu également dans le cadre de la deuxième commission sur diverses questions relevant du droit de la mer en général.

Après un bref débat général, la Conférence prit acte des décisions du collège¹⁾ concernant les résultats des négociations officielles, puis elle fixa au 13 avril la date limite pour le dépôt des propositions formelles d'amendements. Elle décida, comme le lui demandait son président, d'ajourner jusqu'au 23 avril la question du vote sur les amendements présentés.

1) On rappelle que le collège se compose du président de la Conférence, des présidents des trois commissions plénières, du rapporteur général et du président du comité de rédaction. Cet organe s'est progressivement substitué au bureau comme organe directeur de la Conférence.

Au cours de cette phase de réflexion, expressément prévue par le règlement intérieur, des négociations se déroulèrent dans diverses enceintes sur les trente propositions d'amendements qui furent déposées par une quarantaine de délégations, agissant individuellement ou en groupe. Plusieurs propositions, qui reprenaient souvent des suggestions soumises sans succès au cours des sessions antérieures, portaient sur diverses questions relevant du droit de la mer en général (passage inoffensif dans la mer territoriale, détroits internationaux, zone économique, plateau continental, régime des îles, mers fermées et semi-fermées, Etats sans littoral), ainsi que sur la préservation du milieu marin et sur les clauses finales (question des réserves). Mais les plus nombreuses et les plus importantes visaient le régime juridique du fond des mers, prévu à la partie XI du projet de convention et dans ses annexes III et IV concernant respectivement les dispositions régissant la prospection, l'exploration et l'exploitation des fonds marins et l'Entreprise. Certaines d'entre elles, présentées par les Etats-Unis et quelques pays industrialisés occidentaux, tendaient à modifier sur des points essentiels le régime en question. D'autres, soumises par un groupe de onze pays occidentaux, dont la Suisse, avaient en vue des aménagements qui, sans bouleverser le système d'exploitation des ressources des fonds marins, cherchaient à tenir compte dans une large mesure des critiques formulées par les Etats-Unis.

La Suisse se porta coauteur de trois propositions collectives d'amendements. Outre celle émanant du groupe de onze pays susmentionné et portant sur diverses dispositions de la partie XI, les deux autres propositions concernaient plus précisément la composition du Conseil de l'Autorité. L'une reprenait une proposition avancée il y a quelques années en vue de porter de 36 à 38 le nombre des membres du Conseil et d'accroître par là les chances des pays industrialisés de moyenne importance d'être élus dans un délai raisonnable dans l'organe

exécutif de l'Autorité; la seconde tendait à supprimer une discrimination des Etats sans littoral par rapport aux Etats côtiers en développement dans la représentation respective de ces Etats au Conseil.

A l'issue de ces négociations, il apparut que, sur trente propositions d'amendements, seules deux, de portée limitée, pouvaient faire l'objet d'un accord général. Ayant fixé, comme il y était tenu par le règlement intérieur, la date du vote sur les amendements restants (soit le 26 avril), le président de la Conférence déploya tous ses efforts pour amener les auteurs des amendements à ne pas les mettre aux voix ou à les retirer. Il entendait ce faisant éviter qu'une série de votes puissent mettre en danger l'adoption subséquente du projet de convention par consensus. (On notera que les quelques décisions prises par un vote au cours de l'histoire mouvementée de la Conférence portaient uniquement sur des questions de procédure.)

Un grand nombre d'amendements furent retirés peu avant le début du scrutin. C'est ainsi que la Suisse décida, en accord avec les autres coauteurs, de ne pas mettre aux voix les propositions qu'elle parrainait. S'agissant de la proposition du groupe des 11 visant diverses dispositions de la partie XI, cette décision répondait avant tout à des considérations tactiques et tendait à empêcher qu'un vote négatif écarte définitivement un document de compromis, susceptible d'être utilisé dans d'ultimes négociations. L'abandon des deux propositions relatives à la composition du Conseil résultait de l'opposition non seulement du groupe des Etats socialistes, mais surtout du groupe des 77, qui se déclara hostile à ce stade à toute modification du projet de convention sur ce point.

A la suite des discussions menées par le président avec les délégations intéressées au cours d'une suspension de séance, d'autres amendements furent encore retirés. Seules trois propositions furent finalement mises aux voix : deux d'entre elles

émanaient de l'Espagne et concernaient le régime des détroits internationaux; la troisième, présentée par la Turquie, tendait à supprimer l'article du projet de convention interdisant les réserves et exceptions autres que celles expressément prévues par la convention. Ces propositions furent toutes rejetées. On relèvera que la majorité requise par le règlement intérieur de la Conférence pour les questions de fond est celle des 2/3 des représentants présents et votants, cette majorité devant comprendre en outre la majorité (absolue) des Etats participant à la session en cause de la Conférence. Un des deux amendements espagnols recueillit la première majorité mais n'atteignit pas la seconde.

2. Au cours de la dernière semaine, les discussions se concentrèrent sur des propositions du président de la Conférence touchant la protection des investissements préliminaires et un certain nombre de dispositions de la partie XI. Ces propositions furent complétées deux jours avant la fin de la session par quelques propositions additionnelles relatives à la partie XI, grâce auxquelles le président espérait, en allant au-devant des positions américaines sur certains points, amener les grands pays industrialisés à se joindre à un consensus.

Cet ultime effort n'eut toutefois pas l'effet escompté. Jugeant ces propositions insuffisantes, la délégation des Etats-Unis demanda que l'adoption du projet de convention fasse l'objet d'un vote et annonça d'emblée son opposition. Mis aux voix le 30 avril 1982 en fin d'après-midi, le projet de convention sur le droit de la mer et ses instruments annexes, qui incorporaient les deux séries d'amendements proposés in extremis par le président, furent acceptés par 130 voix contre 4 (Etats-Unis, Israël, Turquie et Venezuela) et 17 abstentions (pays de l'Est européens et Mongolie, Belgique, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, RFA et Royaume-Uni, ainsi que l'Espagne et la Thaïlande). L'Albanie, l'Equateur et le Saint-Siège n'ont pas participé au scrutin. Quelques micro-Etats d'Afrique et d'Asie étaient absents.

L'opposition d'Israël s'explique par la mention des mouvements de libération nationale dans une résolution adoptée par la Conférence. Celles de la Turquie et du Venezuela tiennent à l'interdiction des réserves en relation avec les dispositions de la convention réglant la délimitation des espaces marins, qui sont inacceptables pour ces Etats.

L'abstention des pays de l'Est est due, formellement, à la réglementation sur la protection des investissements préliminaires, jugée discriminatoire par l'Union soviétique. La Thaïlande a invoqué les dispositions relatives à la délimitation et aux pêcheries. L'Espagne, dont les propositions d'amendements concernant les détroits internationaux avaient été repoussées, n'a pas pu voter en faveur du projet de convention. Quant aux autres pays occidentaux qui se sont abstenus, ils sont tous intéressés (sauf le Luxembourg) à l'exploitation des ressources du fond des mers par l'intermédiaire de sociétés participant aux consortiums internationaux qui se sont formés à cet effet. S'ils partageaient dans une large mesure les objections des Etats-Unis à l'endroit du régime juridique des fonds marins, celles-ci n'étaient toutefois pas de nature à les conduire à un rejet du projet de convention tout entier. On notera que la France et le Japon, intéressés aussi à la mise en valeur des ressources des fonds marins, ont voté en faveur de la convention en dépit des critiques formulées à l'égard de la partie XI.

La Suisse a soutenu l'adoption du projet de convention. Elle a tenu compte, ce faisant, de cet instrument dans son ensemble, en particulier de la réglementation conforme à ses intérêts touchant la liberté des communications (maritimes et aériennes) et les droits des Etats sans littoral. S'agissant du régime des fonds marins, elle a déclaré notamment, dans une explication de vote, que les dispositions relatives au transfert des techniques ne pouvaient pas, vu leur spécificité, constituer

un précédent en ce qui concerne les négociations se déroulant dans d'autres enceintes en cette matière.

3. La convention sera ouverte à la signature à Caracas au mois de décembre 1982 et le restera ensuite pendant deux ans. Parmi les traits insolites de la Conférence, le dernier en date aura été le vote négatif du Venezuela émis, non sans réticence, par le chef de la délégation de ce pays, président de la deuxième commission et, à ce titre, membre du collège. Des raisons d'ordre interne l'y ont contraint, liées aux différends territoriaux qui opposent le Venezuela à ses deux voisins maritimes, la Colombie et la Guyane. On imagine mal cependant le Venezuela, ce geste de mauvaise humeur accompli, s'abstenant de signer dans sa capitale une convention qui en portera le nom.

4. Le comité de rédaction, qui s'était réuni déjà pendant six semaines au début de cette année, a poursuivi la mise au point formelle des textes pendant toute la durée de la session. Malgré un travail intense et soutenu, il n'est pas parvenu à terminer ses travaux à l'issue de la session. Il devra se réunir à nouveau au cours de cet été pour achever la toilette de la convention. La Conférence plénière siégera pendant trois jours à l'ouverture de la 37ème Assemblée générale pour entériner les dernières propositions rédactionnelles du comité.

L'impossibilité où s'est trouvé le comité de rédaction de mener sa tâche à bien jusqu'au 30 avril 1982 tient aux difficultés innombrables que soulève un texte volumineux (la convention compte à elle seule plus de 300 articles), touffu, souvent ambigu et dont les 9 annexes, notamment celles relatives au régime des fonds marins, sont d'un caractère très technique.

L'essentiel du travail s'est effectué à nouveau dans les six groupes linguistiques (français, anglais, espagnol,

russe, chinois et arabe), dont les propositions étaient ensuite examinées par les coordonnateurs de ces groupes, puis par le comité de rédaction avant d'être soumises pour approbation à la Conférence. Le professeur Caflisch, chef adjoint de la délégation, a pris, comme dans le passé, une part très active aux travaux du groupe linguistique français dont il remplaça le coordonnateur à plusieurs reprises.

II. ATTITUDE DES ETATS ET DES GROUPES D'ETATS AU COURS DE LA SESSION

1. On examinera tout d'abord la position de la délégation des Etats-Unis, naturellement appelée, après son refus de prendre une part active aux négociations l'année dernière, à jouer un rôle clé au cours de cette ultime session.

Dans sa déclaration du 29 janvier 1982, le président Reagan avait annoncé que les Etats-Unis allaient reprendre leur place à la Conférence, mais qu'il ne pourrait soumettre au Sénat la convention en vue de sa ratification que si des modifications nombreuses et importantes étaient apportées au régime prévu pour l'exploitation des ressources minérales du fond des mers. Ceux qui espéraient que cette déclaration était inspirée de considérations tactiques furent vite ramenés à la réalité.

Lors des consultations qui eurent lieu à New York peu avant l'ouverture de la session, la délégation américaine exposa une position reflétant exactement toutes les objections de fond qu'elle avait formulées en 1981. Présentée dans un document de 43 pages intitulé "Approaches to Major Problems in Part XI of the Draft Convention on the Law of the Sea" et qui contenait en outre un choix de moyens propres à remédier aux multiples défauts constatés, cette position fut ensuite confirmée et concrétisée par des suggestions d'amendements portant sur une cinquantaine d'articles du projet de convention et des annexes III (dispositions régissant la prospection, l'exploration et l'exploitation) et IV (statut de l'Entreprise). Ces modifications tendaient sinon à démanteler, du moins à réorienter complètement dans une perspective de laissez-faire le système d'exploitation des ressources du fond des mers - liberté d'accès à la zone pour les entreprises privées, politique des ressources axée sur une production sans entraves, abolition des avantages et des facilités accordés à l'Entreprise - tout en assurant aux pays industrialisés les plus avancés dans

le domaine des activités minières sous-marines une position dominante, y compris un droit de veto dans les organes directeurs de l'Autorité.

Ces propositions ayant été repoussées par le groupe des 77, comme par l'Union soviétique, aucune discussion ne put s'engager en dépit des efforts déployés par le groupe de onze pays occidentaux (mentionné plus haut) pour amener les parties intéressées à examiner les solutions qu'il avait élaborées à titre de compromis. Les représentants des 77 ne consentirent à écouter le délégué américain, sans pour autant accepter d'entrer en négociation, qu'après que celui-ci eut laissé entendre que la position des Etats-Unis n'était pas aussi intransigeante que ses déclarations liminaires et les propositions d'amendements qu'il avait avancées pouvaient le laisser croire. Il fit savoir en particulier qu'il ne demandait plus l'abolition du système limitant la production des nodules, que peu de temps auparavant il déclarait encore totalement inacceptable. Cette souplesse inattendue étant demeurée sans effet, la délégation des Etats-Unis fit un pas de plus, laissant entendre qu'elle pourrait faire d'autres concessions si une solution satisfaisante était donnée à la question de la protection des investissements préliminaires.

Or les négociations sur cette question se prolongèrent jusqu'à la fin de la session, de sorte qu'une seule journée fut officiellement consacrée à des discussions sur la partie XI du projet de convention. Le temps était trop court et l'opposition du groupe des 77 à tout changement substantiel trop marquée pour permettre un rapprochement des points de vue.

Ainsi donc, en adoptant au départ une position dure, les Etats-Unis ne pouvaient que heurter de front le groupe des 77, comme celui des Etats socialistes. En admettant que cette attitude ait répondu à un souci tactique, elle ne tenait cependant aucun compte des réactions généralement négatives de la Conférence aux objections qui avaient été exprimées par le représentant américain au sujet du régime des fonds marins lors

de la 10ème session. Certes les Etats-Unis réduisirent quelque peu leurs revendications par la suite. Mais cet assouplissement intervint trop tard, il était trop limité et entouré de trop d'ambiguïtés pour inciter les pays en développement à entrer vraiment en discussion.

2. Les pays industrialisés de l'Ouest intéressés à la mise en valeur des ressources sous-marines ont soutenu généralement la position des Etats-Unis. S'ils partageaient largement les critiques américaines contre le régime d'exploitation de ces ressources, leur appui variait cependant en fonction de considérations de divers ordres : degré d'autonomie par rapport aux Etats-Unis et aux entreprises américaines dans l'exploitation des fonds marins, prise en compte des avantages offerts par ailleurs par le projet de convention (liberté des communications, plateau continental, zone économique), souci politique de ménager les pays en développement. Mais aucun, comme on l'a vu, n'a été jusqu'à s'opposer à l'adoption du projet de convention. Si la France et le Japon se sont démarqués nettement des Etats-Unis en émettant un vote favorable, il n'est pas exclu que certains pays qui se sont abstenus lors du scrutin (Pays-Bas notamment) se retrouvent le moment venu parmi les signataires de la convention.

3. L'action du groupe des 77 a été marquée d'influences diverses et parfois contradictoires. On rappelle qu'il s'était opposé, en août dernier à Genève, à la clôture des négociations officieuses et à l'adoption immédiate du projet de convention, comme l'avait demandé l'Union soviétique. Mais il avait annoncé clairement qu'il refuserait toute discussion tendant à jeter à bas le régime prévu pour le fond des mers et l'exploitation de ses ressources. Aussi chercha-t-il, dès le début de la session, à isoler la délégation des Etats-Unis, de crainte de voir les autres pays industrialisés occidentaux épouser les thèses maximalistes américaines qu'il venait de repousser. Il ne parvint toutefois pas à ses fins. Cette opération avait d'autant moins

de chances de réussir que les 77 avaient une marge de manoeuvre réduite, n'ayant guère de concessions à offrir à propos d'un régime auquel ils demeuraient dans leur grande majorité attachés idéologiquement. Si certains des membres les plus développés de ce groupe (Inde, Brésil notamment) étaient prêts à aller au-devant de quelques revendications américaines, le groupe tout entier fut freiné notamment par l'intransigeance du groupe africain. De plus certains ténors (tels que le délégué du Pakistan) firent preuve en cette matière d'un dogmatisme peu propre à faciliter les compromis.

Le souci de ce groupe de maintenir intacte la partie XI du projet de convention l'emporta finalement. D'où aussi le refus des 77 d'appuyer les efforts du président de la Conférence pour amener l'URSS à accepter la réglementation concernant la protection des investissements préliminaires, prolongeant ainsi ces discussions et empêchant du même coup les négociations souhaitées par les Etats-Unis de s'engager.

4. Sous l'impulsion de la Norvège, dont le représentant (M. Evensen) a joué un rôle en vue dès le début de la Conférence, ainsi que du Canada et de l'Australie, importants producteurs terrestres de certains minéraux contenus dans les nodules et intéressés à ce titre par le système d'exploitation applicable aux ressources sous-marines, un groupe de onze pays occidentaux se constitua au début de la session pour tenter de jeter un pont entre les Etats-Unis, soutenus par plusieurs pays industrialisés de l'Ouest, et le groupe des 77. Comprenant, outre les trois Etats prénommés, les pays nordiques, la Nouvelle-Zélande, l'Irlande, le Danemark et les Pays-Bas, ce groupe, auquel la Suisse se rallia par la suite et qui devint dès lors le groupe des 12, ne parvint pas cependant à surmonter les antagonismes. Bien que son rôle d'honnête courtier fût reconnu, il ne réussit pas à amener les Etats intéressés à la table de négociation. En particulier, les formules de compromis qu'il avait élaborées ne reçurent jamais

plus qu'une attention polie de la part de la délégation américaine. Placées en quelque sorte "en réserve de la Conférence", elles furent utilisées cependant par le président lors de la rédaction des propositions qu'il soumit au cours de la dernière semaine.

La Suisse est entrée dans ce groupe après l'élaboration des propositions de compromis en question (qui devaient être déposées par la suite comme amendements formels)¹⁾; elle exprima, comme d'autres membres du groupe, des réserves à l'égard de certaines propositions, notamment celles concernant le transfert des techniques. Sa participation lui a permis de suivre de près les discussions, menées le plus souvent en cercles très restreints, sur la protection des investissements préliminaires et le régime des fonds marins.

5. Comme elle l'avait fait déjà durant la session précédente, l'Union soviétique s'est efforcée constamment de préserver en l'état le projet de convention, acceptable pour elle dans toutes ses parties. S'étant jointe aux pays en développement pour s'opposer à la demande de renégociation du régime des fonds marins présentée par les Etats-Unis, l'Union soviétique dut ensuite, contre son gré, prendre part aux discussions relatives à la protection des investissements préliminaires, qu'elle tenait pour inutiles mais que le groupe des 77 avait acceptées. Cette réticence tient au retard de l'URSS sur les pays développés occidentaux en matière de prospection et d'exploration des fonds marins et, en particulier, au fait que les recherches soviétiques dans ce domaine n'ont pas encore abouti, contrairement à celles menées par les autres pays développés et par leurs sociétés, à la reconnaissance et à la détermination d'un site exploitable. Pour peser néanmoins de tout son poids dans les discussions, c'est en toute hâte que l'Union soviétique dut, par décret du Soviet suprême du 17 avril 1982, adopter à son tour une législation protectrice de ses intérêts en la matière, ce qui ne manqua pas de

1) Les Pays-Bas, qui n'avaient pas parrainé les propositions du groupe soumises d'abord à titre officieux, ne se portèrent pas non plus coauteurs au moment de leur présentation officielle.

soulever de la part des 77 des protestations analogues à celles qu'avaient provoquées les mesures unilatérales prises dans ce domaine par quatre Etats occidentaux en 1980 et en 1981.

Placée par les dispositions prévues pour la protection des investissements préliminaires dans la même catégorie que la France, l'Inde et le Japon, dont les activités de recherche et de prospection au fond des mers sont conduites par des entreprises nationales, l'URSS protesta vivement contre la discrimination qui la frappait par rapport aux sociétés occidentales groupées en consortiums et par rapport aux Etats dont ces sociétés ont la nationalité ou qui les contrôlent. L'objection n'était pas uniquement idéologique, l'Union soviétique n'admettant pas que des Etats soient placés sur un pied d'égalité avec des sociétés privées. Elle releva surtout le fait que les entreprises de la première catégorie jouissent de la protection envisagée si l'Etat dont elles relèvent signe la convention, alors qu'il suffit que l'un des Etats dont relèvent les membres des consortiums devienne signataire pour que ces consortiums obtiennent la protection due aux investisseurs pionniers. En d'autres termes, l'Union soviétique n'obtiendrait qu'un site en signant la convention, tandis que les Etats-Unis pourraient, sans devenir signataires, bénéficier de plusieurs sites par l'intermédiaire des sociétés américaines participant aux consortiums qui jouiraient du statut d'investisseur pionnier en raison de la signature de la convention par un des autres Etats intéressés.

Si cette discrimination fut invoquée par l'Union soviétique et par les autres Etats de l'Europe de l'Est pour expliquer leur abstention lors du scrutin final, on peut voir aussi là un prétexte permettant à l'URSS et à ses féaux d'attendre que les Etats-Unis et les autres pays industrialisés de l'Ouest aient fixé leur position à l'égard de la convention pour arrêter la leur.

III. RESULTATS DES NEGOCIATIONS MENEES AU COURS DE LA SESSION

1. Participation à la convention

La question de la participation des organisations internationales et des mouvements de libération nationale à la convention intéressait principalement la Communauté économique européenne et ses Etats membres, lesquels ont transféré à celle-ci des compétences dans des matières réglées par la convention, ainsi que le groupe des 77 ou, tout au moins, certains membres de ce groupe qui, pour des raisons politiques, voulaient voir reconnaître aux mouvements de libération nationale le droit de devenir parties à la convention.

S'agissant des organisations internationales, les solutions qui s'étaient dégagées lors de la 10ème session ont été confirmées et précisées. Les organisations internationales qui jouissent de compétences sur des sujets couverts par la convention, notamment celle de conclure des traités sur ces sujets, peuvent signer la convention et y devenir parties par un acte de confirmation formelle ou par un acte d'adhésion, si la majorité des Etats membres l'ont signée et l'ont ensuite ratifiée ou y ont adhéré. La participation d'une organisation internationale ne confère à ses membres qui ne sont pas parties à la convention aucun des droits prévus par celle-ci. En devenant partie à la convention, l'organisation internationale doit indiquer les matières couvertes par la convention dans lesquelles compétence lui a été transférée par ses membres et notifier au dépositaire toute modification ultérieure de ses attributions. En cas de doute sur l'imputabilité de la responsabilité découlant d'une violation de la convention, l'organisation internationale et les Etats membres concernés sont conjointement responsables.

1) Les Pays-Bas, qui n'ont pas parrainé les propositions du groupe soumise d'abord à titre officieux, ne se portèrent pas non plus candidats au moment de leur présentation officielle.

Une question longtemps débattue résultait d'une clause introduite par le porte-parole des Etats membres de la CEE en vue de réserver le pouvoir des membres de l'organisation d'appliquer, conformément aux règles de celle-ci, le traitement national ou tout autre traitement spécial à leurs ressortissants. Admise sous réserve du respect absolu des dispositions de la convention, cette clause, devenue ainsi inacceptable pour les membres de la CEE, fut finalement biffée. Une disposition prévoit cependant qu'en cas de conflit entre les obligations incombant à l'organisation internationale selon la convention et celles résultant du traité qui la fonde, les premières l'emporteront.

Quant aux mouvements de libération nationale, la Conférence s'est montrée réfractaire à toute solution allant au-delà de la pratique suivie jusqu'ici : les mouvements ayant pris part à la Conférence en tant qu'observateurs pourront signer l'acte final de la Conférence, mais non la convention. (L'exemple de la CDDH a été cité à plusieurs reprises à cet égard.) L'opposition était trop forte du côté occidental pour que la thèse des 77 puisse devenir, malgré l'appui verbal des Etats socialistes, une réalité.

2. Questions relevant du droit de la mer en général

Au cours de la phase initiale de la session, la deuxième commission se réunit pour examiner diverses questions, dont certaines avaient déjà été débattues au cours des sessions antérieures sans cependant trouver grâce auprès du collègue. On notera à cet égard la revendication de plusieurs pays côtiers en développement touchant la soumission du passage des navires de guerre dans la mer territoriale à une autorisation ou à une notification préalable. Une fois de plus, le président de la commission dut constater que l'opposition des puissances navales et de leurs alliés faisait obstacle à un consensus capable

de modifier sur ce point la réglementation libérale du projet de convention.

Ces pays ne s'avouèrent cependant pas battus et déposèrent dans la seconde phase de la session deux propositions d'amendements au sujet de l'article concernant le passage inoffensif. L'une, déposée par le Gabon, prévoyait expressément le pouvoir de l'Etat côtier de soumettre le passage des navires de guerre dans la mer territoriale à une autorisation ou à une notification préalable; l'autre, de portée plus générale, qui était présentée par la Roumanie et 29 pays du tiers monde, tendait à élargir les pouvoirs de l'Etat côtier en ajoutant les questions de sécurité aux autres matières (fiscales, douanières, sanitaires et d'immigration) pour lesquelles cet Etat a la compétence de prévenir les infractions à ses lois et règlements. Toutes deux furent cependant retirées au terme d'intenses négociations et après que les représentants de l'URSS et des Etats-Unis (!) eurent déclaré que ces propositions étaient de nature à les amener à rejeter la convention. Le délégué roumain, longtemps intraitable, finit aussi par céder.

La RFA proposa pour sa part de limiter quelque peu le pouvoir réglementaire de l'Etat côtier en matière de passage inoffensif et, d'autre part, de modifier la définition de la liberté de transit des Etats sans littoral dans un sens favorable aux Etats de transit. Sur ce dernier point la délégation suisse, appuyée par celles d'autres pays enclavés, dut marquer son opposition à une initiative qui portait atteinte à une disposition longuement négociée et qui risquait d'inciter les Etats sans littoral mécontents des dispositions du projet de convention relatives au transit à rouvrir un débat sans issue. Bien que la première recueillît quelque appui auprès des Etats maritimes, aucune de ces propositions ne fut retenue par le président de la commission.

La seule proposition qui engendra un soutien jugé suffisant pour conduire à une modification du projet de convention fut présentée par le Royaume-Uni en vue de limiter l'obligation faite à l'Etat côtier d'enlever les installations abandonnées ou désaffectées dans la zone économique et sur le plateau continental; le démontage et l'enlèvement de ces installations devront se faire conformément aux règles à établir par l'organisation internationale compétente, à savoir l'OMCI. La France fut le seul pays à s'opposer à cette proposition en invoquant les dangers qu'elle faisait courir à la navigation (en particulier sous-marine).

Diverses suggestions faites par le Pérou en vue d'aménagements formels furent également écartées. Examinées par un groupe de travail présidé par le chef de la délégation suisse, ces suggestions, inspirées par un louable souci de logique et de clarté, visaient notamment à restructurer certaines parties de la convention en rassemblant dans un chapitre nouveau toutes les dispositions relatives à la navigation maritime. Outre qu'il était trop tard pour procéder à ces modifications de forme, le refus systématique des représentants de l'Union soviétique et des pays socialistes d'accepter toute modification, quelle qu'elle fût, du projet de convention empêcha sinon la discussion du moins la réalisation d'un consensus à ce sujet.

3. Commission préparatoire

La création d'une commission préparatoire de l'Autorité internationale des fonds marins et du Tribunal du droit de la mer (CP) avait été longuement débattue lors de la 10ème session de la Conférence sans qu'un accord puisse se dégager sur un certain nombre de points. Toutefois, le mandat incombant à la CP dans le temps compris entre la signature de la convention et son entrée en vigueur avait pu être défini, non sans peine il est vrai. Ce mandat comporte les tâches suivantes :

- établir l'ordre du jour provisoire de la première session de l'Assemblée et du Conseil ainsi que les règlements intérieurs de ces deux organes;
- présenter les recommandations concernant le budget de l'Autorité;
- établir sous forme de projet les règles, règlements et procédures, c'est-à-dire le code minier que l'Autorité appliquera dès l'entrée en vigueur de la convention;
- entreprendre des études sur les difficultés auxquelles risquent de se heurter les pays en développement producteurs terrestres des minéraux à extraire du fond des mers (requête présentée par les PVD);
- exercer les fonctions qui lui sont dévolues en ce qui concerne le traitement des investissements préliminaires, notamment l'octroi de contrats d'exploration aux investisseurs pionniers.

Des divergences importantes portaient toutefois sur :

- la participation à la CP. La signature de l'acte final de la convention suffisait-elle pour obtenir la qualité de membre de la CP, ou fallait-il exiger la signature de la convention elle-même (position des 77) ?
- la procédure de prise de décisions de la CP pour l'adoption de son règlement intérieur : le consensus était proposé par les pays industrialisés, la majorité simple par les pays en développement;
- le financement de la CP, que les pays industrialisés liaient aux conditions à remplir pour être membre de celle-ci.

Le projet de résolution concernant la création de la CP, rédigé par les coordonnateurs du groupe des 21 (le président de la Conférence et le président de la première commission) puis

entériné par la Conférence, a réglé les trois points controversés de la manière suivante :

- les membres de la CP seront les signataires de la convention, c'est-à-dire les Etats qui se seront engagés de ce fait à se conformer aux objectifs et aux buts de la convention. Les signataires de l'acte final pourront participer aux travaux de la CP, mais pas au processus de prise de décisions;
- les dispositions du règlement intérieur de la Troisième Conférence sur le droit de la mer s'appliqueront à l'adoption du règlement intérieur de la CP;
- les dépenses de la CP seront imputées sur le budget ordinaire des Nations Unies, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale.

Les dispositions régissant la participation et les procédures de vote revêtaient une importance considérable pour les Etats ayant procédé à des investissements préliminaires, dès lors que la CP sera amenée à prendre des décisions concernant ces investissements. Les Etats-Unis avaient en conséquence proposé - sans succès - que la CP soit ouverte aux signataires de l'acte final ou que ses membres soient élus par la Conférence elle-même (étant sous-entendu que les Etats jouant un rôle majeur à la Conférence seraient assurés de leur élection); ils avaient d'autre part insisté, sans plus de succès, sur la nécessité d'un système de vote analogue à celui du Conseil.

4. Protection des investissements préliminaires

La question de la protection des investissements préliminaires intéressait avant tout les pays industrialisés de l'Ouest dont les entreprises, groupées dans des consortiums internationaux ou opérant dans un cadre national, ont dépensé déjà des sommes considérables dans des travaux de prospection et d'exploration

au fond des mers et dans la mise au point des techniques de ramassage des nodules polymétalliques.

Les consortiums existants, au nombre de quatre¹⁾, comprennent tous une ou deux sociétés américaines dont les participations sont relativement importantes, voire majoritaire; dans un seul cas (Ocean Management Inc.) les intérêts américains ne représentent que les 25 % de l'ensemble. Les Etats dont relèvent les autres sociétés sont, par ordre d'importance décroissante de la participation de celles-ci dans les consortiums auxquels elles appartiennent respectivement : les Pays-Bas (38,6 %), le Royaume-Uni (36 %), la Belgique, l'Italie et la RFA (25 %). En outre, deux sociétés canadiennes sont membres de deux consortiums à proportion de 12 % et 25 % respectivement. Enfin le Japon est dans une situation particulière : à part un consortium formé exclusivement d'entreprises japonaises (Deep Ocean Minerals Association - DOMA), deux groupes de sociétés nippones, dont l'un appartient aussi au consortium national, participent à deux consortiums internationaux à raison de 12 % et 25 % respectivement. En France, les activités minières sous-marines sont organisées dans le cadre de l'Association française pour l'étude et la recherche des nodules (AFERNOD). L'URSS, l'Inde et la Chine ont mis sur pied des programmes nationaux de recherches, au sujet desquels les renseignements sont rares.

Quatre Etats (dans l'ordre chronologique : Etats-Unis, RFA, Royaume-Uni et France), auxquels l'URSS s'est jointe tout récemment, ont adopté dès 1980 des mesures législatives en vue de donner à leurs entreprises les garanties politiques, juridiques et financières qu'elles demandaient, étant donné la lenteur des travaux de la Conférence, pour poursuivre leurs activités au fond des mers. La loi américaine ayant servi de modèle aux législations subséquentes, ces mesures présentent une similitude

1) Kennecott Group, Ocean Mining Associates, Ocean Management Incorporated, Ocean Minerals Company.

remarquable. Elles prévoient notamment qu'aucun permis d'exploitation ne sera accordé avant le 1er janvier 1988, date probable de l'entrée en vigueur de la convention, et qu'elles seront abrogées au moment où les Etats en question deviendront parties à la convention. Pour éviter tout empiètement des activités d'une entreprise nationale sur celles des autres entreprises intéressées, les Etats-Unis avaient proposé aux trois autres Etats occidentaux d'assurer par un traité, qui aurait dû être signé au début de cette année, la reconnaissance réciproque des permis d'exploration et des périmètres visés par ceux-ci. Ce traité n'a pas été conclu du fait notamment de l'opposition de la France, soucieuse de ne pas compromettre à la veille de l'ouverture de la dernière session de la Conférence les chances d'un accord général sur le régime des fonds marins.

Le problème de la protection des investissements revêtait dès lors une importance d'autant plus grande que les dispositions relatives à la partie XI soulevaient des objections de la part des pays industrialisés intéressés, notamment en ce qui concerne l'absence de garantie touchant l'octroi de droits exclusifs d'exploitation pour les sites déjà prospectés et reconnus.

Trois documents sur les investissements préliminaires furent soumis successivement à la Conférence. Le premier, déposé par les Etats-Unis avec trois autres pays industrialisés (Japon, RFA et Royaume-Uni), prévoyait notamment :

- La conclusion d'un protocole entrant en vigueur peu après sa signature par un nombre x d'Etats, ceux-ci n'étant pas nécessairement signataires de la convention.
- Certains critères objectifs pour définir l'entrepreneur pionnier, celui-ci devant avoir dépensé 30 millions de dollars en activités préliminaires avant le 1er juillet 1980 et consacré 3 millions au moins de cette somme à l'évaluation d'un secteur d'exploration.

- Une définition des activités préliminaires et de l'Etat certificateur, ce dernier étant qualifié pour attester qu'un entrepreneur a la qualité de pionnier.
- La notification au Secrétaire général des Nations Unies de l'identité des entrepreneurs pionniers et de l'emplacement des secteurs d'exploration.
- L'octroi automatique par l'Autorité d'un contrat d'exploitation, la convention une fois en vigueur, à tout entrepreneur pionnier ayant été certifié comme tel.
- La possibilité pour un consortium de changer d'Etat certificateur au cas où celui-ci perdrait cette qualité en ne devenant pas partie à la convention dans le délai d'un an après son entrée en vigueur.
- Une promesse assez vague de l'Etat certificateur que les activités préliminaires des entrepreneurs pionniers ne seront pas menées d'une manière incompatible avec la convention. Une telle promesse ne devait pas empêcher l'entrepreneur pionnier de passer au stade de la production commerciale, même avant l'entrée en vigueur de la convention.

Comme il fallait s'y attendre, le groupe des 77 présenta une contre-proposition, qui liait étroitement la protection des investissements préliminaires à la convention. L'instrument n'était plus un protocole, mais une résolution de la Conférence applicable aux Etats signataires de la convention. Quant au fond, cette proposition était caractérisée par

- l'absence de définition des investissements préliminaires, leur importance, condition de la protection, devant être appréciée par la commission préparatoire;
- la soumission à la commission préparatoire des demandes d'enregistrement. Celle-ci était seule compétente, à l'exclusion des Etats, pour accorder le statut de demandeur pionnier;

- la limitation de l'objet de chaque demande à un contrat d'exploration pour un site, les demandeurs pionniers ne jouissant que d'un droit de priorité pour l'exploitation ultérieure du site en question. Cette priorité était soumise toutefois aux dispositions concernant la limitation de production, à la clause anti-monopole et aux autres dispositions de l'annexe III. Le demandeur pionnier n'avait donc pas le droit de passer du stade de l'exploration à celui de l'exploitation des nodules;
- l'interdiction d'exploiter un site avant l'entrée en vigueur de la convention;
- l'octroi de secteurs réservés à l'Entreprise; celle-ci devait être assurée d'autre part de pouvoir commencer ses activités dans la zone en même temps que les Etats ou entités enregistrés comme demandeurs pionniers (notamment en ce qui concerne la possession des techniques nécessaires).

La troisième proposition fut soumise par les chefs des délégations australienne, canadienne, danoise et norvégienne au nom du groupe des 11. Elle contenait des formules de compromis entre les positions diamétralement opposées des quatre pays industrialisés et du groupe des 77.

Sur la base de ces trois documents, le président de la Conférence, assisté notamment du président de la première commission, a rédigé, après de longues négociations, un projet de résolution qui, modifié encore à la veille du scrutin, fut adopté le 30 avril avec le projet de convention.

Dans la mesure où le régime concernant la protection des investissements préliminaires est lié à la convention et à ses annexes, la résolution est favorable aux thèses des pays en développement. Mais elle tient compte aussi des vues des pays industrialisés en tant qu'elle limite la définition des investisseurs pionniers à ceux qui ont en fait procédé déjà à

des investissements substantiels dans des activités de prospection et d'exploration.

Le statut d'investisseur pionnier prévu par la résolution comprend trois catégories couvrant respectivement :

- 1) quatre Etats : France, Inde, Japon et URSS, ou leurs entreprises nationales;
- 2) quatre consortiums internationaux dont les membres possèdent la nationalité d'un ou de plusieurs des Etats suivants ou qui sont contrôlés par l'un ou par plusieurs d'entre eux : Belgique, Canada, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, RFA, Royaume-Uni, à condition que
 - a) le ou les Etats certificateurs aient signé la convention et que
 - b) les Etats de la première catégorie ou leurs entreprises et les entités de la seconde catégorie aient investi, avant le 1er janvier 1983, 30 millions de dollars au moins dans des activités préliminaires et consacré au moins 10 % de ce montant à l'évaluation et à la sélection d'un secteur minier;
- 3) tout pays en développement ayant signé la convention, pour autant qu'il ait investi, avant le 1er janvier 1985, le montant indiqué ci-dessus sous b). En pratique, cette disposition pourrait couvrir des pays tels que le Brésil et la Chine.

La résolution, qui s'appliquera jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention, précise en substance les points suivants :

- L'investisseur pionnier (Etat, entreprise nationale ou consortium) ne peut être enregistré que pour un seul secteur d'activités préliminaires, c'est-à-dire un seul site. Si l'investisseur pionnier est un consortium, aucun de ses membres ne

peut présenter une demande d'enregistrement comme investisseur pionnier à titre individuel. Les activités que l'investisseur pionnier pourra mener dans le site en question ne comprennent pas les activités d'exploitation commerciale. Aucun site ne pourra dépasser 150 000 km², dont 75 000 km² seront restitués à la zone des fonds marins par fractions successives au cours d'une période de huit années.

- La commission préparatoire enregistre, en qualité d'investisseur pionnier, les demandes présentées par tout Etat certificateur en son propre nom ou en faveur de toute entité habilitée à jouir d'un tel statut.
- Une procédure de règlement pacifique des différends est prévue pour résoudre les conflits qui surgiraient lorsque les demandes d'enregistrement porteraient sur des secteurs se chevauchant (négociations entre Etats certificateurs puis, en cas d'échec, procédure d'arbitrage obligatoire selon le règlement d'arbitrage de la CNUDCI).
- L'investisseur pionnier enregistré a le droit exclusif de mener des activités préliminaires dans le secteur qui lui est attribué.
- La procédure concernant la détermination des sites réservés à l'Entreprise s'applique pour chaque secteur pionnier enregistré par la commission préparatoire. Celle-ci désigne la partie du secteur ainsi réservé.
- Dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la convention, l'entrepreneur pionnier devra présenter à l'Autorité une demande d'approbation d'un plan de travail relatif à l'exploration et à l'exploitation du site pionnier enregistré. La demande sera approuvée si :
 - le plan de travail est conforme aux dispositions de la convention;

- L'Etat certificateur d'un plan de travail et, dans le cas de consortiums, tous les Etats dont relèvent les personnes physiques ou morales qui en sont les éléments constitutifs sont parties à la convention.
- Dans les demandes de production présentées pour leur premier site, les investisseurs pionniers ont la priorité sur tous les demandeurs autres que l'Entreprise, qui a droit à une autorisation de production pour deux sites. Si, en vertu du plafond de production prévu à l'article 151, paragraphe 2, le tonnage autorisé est inférieur aux demandes d'autorisation de production, les investisseurs pionniers se partagent ce tonnage. En cas de désaccord sur le partage, l'article 7 de l'annexe III (critères de choix en cas de pluralité de demandes d'autorisation de production) leur est applicable.
- Un investisseur pionnier peut renoncer à la nationalité qu'il avait et au patronage dont il bénéficiait au moment où il a été enregistré en qualité d'investisseur pionnier et adopter la nationalité de tout Etat partie à la convention par lequel il est effectivement contrôlé.
- L'investisseur pionnier s'engage notamment à remplir les obligations concernant le transfert des techniques, afin que l'Entreprise soit en mesure de mener des activités dans la zone au même rythme que les Etats et d'autres entités.

Les pays industrialisés de l'Ouest ont pu se rallier à la résolution sur les investissements préparatoires en raison notamment du fait que la priorité accordée à l'Entreprise, compte tenu du plafond de production, ne portait que sur deux sites miniers. Pour le reste, ils jugeaient en général la protection accordée aux investisseurs pionniers raisonnablement suffisante.

Comme cela a été relevé plus haut, l'Union soviétique, suivie par tous les pays de l'Est, s'est abstenue lors du vote

sur l'adoption de la convention en invoquant la discrimination frappant les Etats investisseurs pionniers par rapport aux Etats dont relèvent les sociétés composant les consortiums.

5. Régime juridique des fonds marins

Plusieurs modifications ont été apportées à la partie XI et à l'annexe III (dispositions régissant la prospection, l'exploration et l'exploitation des fonds marins). La plupart sont de portée limitée. On ne mentionnera ci-après que les amendements les plus importants.

En dépit d'une définition large des ressources auxquelles s'applique le régime établi pour la zone du fond des mers (article 133), le système d'exploitation vise en fait la mise en valeur des nodules polymétalliques. Selon le projet de convention (article 151, alinéa 3), l'Autorité disposait du pouvoir de limiter, par des règlements adoptés à la majorité des 3/4, le niveau de la production de minéraux autres que ceux tirés des nodules. Les pays industrialisés, Etats-Unis en tête, jugeaient excessive une telle compétence. Ils ont obtenu gain de cause : ces règlements devront faire l'objet d'un consensus.

En outre, s'agissant des règles, règlements et procédures devant être adoptés par le Conseil de l'Autorité pour l'exploration et l'exploitation des ressources de la zone, priorité sera accordée aux nodules polymétalliques. Les dispositions applicables aux autres ressources ne seront élaborées qu'à la demande d'un des membres du Conseil et devront être approuvées dans un délai de trois ans à compter de cette demande (article 162, alinéa 2, lettre n, point ii).

La conférence de révision, qui, vingt ans après l'année du démarrage de la première production commerciale, pouvait

modifier le système d'exploitation par des décisions prises à la majorité des 2/3 et liant tous les Etats parties après ratification par les 2/3 de ceux-ci, soulevait des objections qui n'étaient pas limitées aux plus grands pays industrialisés de l'Ouest. Les dispositions y relatives (article 155) ont été amendées sur deux points : la conférence, qui adoptait librement son règlement intérieur, appliquera les règles de procédure de la Troisième Conférence sur le droit de la mer (recherche prioritaire du consensus); d'autre part, la majorité requise pour l'entrée en vigueur des amendements est élevée aux 3/4 des Etats parties. Si ces modifications constituent une nette amélioration, elles ne vident toutefois pas de toute leur substance les critiques adressées à cet article.

Les dispositions de l'article 161 sur la composition du Conseil de l'Autorité n'ont subi qu'une modification : la mention du plus grand consommateur des minéraux extraits de la zone du fond des mers dans la catégorie des Etats grands importateurs de ceux-ci assure aux Etats-Unis, comme ils le demandaient, un siège permanent au Conseil. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, toutes les autres propositions d'amendements visant cet article, notamment celle déposée par la Suisse avec quatre autres pays, n'ont pas été mises aux voix ou ont été retirées en raison de l'opposition générale qu'elles ont provoquée.

Enfin, l'article 6 de l'annexe III concernant l'approbation des plans de travail soumis par les demandeurs a été remanié pour réduire le pouvoir discrétionnaire de l'Autorité dans l'examen des plans de travail proposés.

On notera pour terminer que l'article 5 de l'annexe III relatif au transfert des techniques est resté inchangé. Le groupe des 77 a considéré en effet toutes les propositions d'amendements y relatives, y compris celles

présentées par le groupe des 11, comme portant atteinte à l'un des éléments fondamentaux du régime des fonds marins dans la mesure où elles limitaient l'obligation des Etats parties d'assurer à l'Entreprise les techniques nécessaires à la mise en valeur des ressources de la zone. On relèvera en particulier que les propositions formelles déposées par les Etats-Unis et six autres pays industrialisés (Belgique, France, Italie, Japon, RFA et Royaume-Uni), qui reprenaient des propositions des 11 la clause limitant le transfert à l'Entreprise des seules techniques déjà transférées à des tiers, reproduisaient d'autre part textuellement la disposition du projet de convention relative au transfert des techniques aux pays en développement (clause brésilienne). La délégation suisse, pour sa part, a réitéré dans une déclaration en séance plénière son opposition à cette disposition. Dans son explication de vote suivant l'adoption de la convention, elle a en outre souligné, comme indiqué déjà plus haut, que l'article 5 de l'annexe III ne pouvait pas être considéré comme un précédent dans d'autres négociations sur le transfert des techniques.

IV. CONCLUSIONS

Le 30 avril 1982 a pris fin une des plus grandes conférences diplomatiques jamais réunies sous les auspices des Nations Unies. La Troisième Conférence sur le droit de la mer, dont la première session s'est tenue en 1973, aura duré neuf ans. Cette durée même et le fait que les onze sessions additionnées représentent plus d'une année de négociations effectives traduisent bien l'importance de la Conférence, comme l'extraordinaire difficulté de sa tâche. Il s'agissait en effet non seulement de refondre entièrement le droit international de la mer résultant pour l'essentiel des quatre conventions de Genève de 1958, mais aussi de mettre en place une réglementation neuve pour un espace dont les progrès de la technique venaient de révéler les richesses considérables. Les questions à régler étaient nombreuses et complexes; et elles mettaient en jeu, dans les domaines stratégique, politique, économique, commercial et technique, des intérêts nationaux tenus pour vitaux par les Etats. L'impossibilité où s'était trouvé le Comité des fonds marins, après cinq ans de discussions, d'établir pour la Conférence les projets d'articles dont l'avait chargé l'Assemblée générale de l'ONU avait permis déjà de compter et de mesurer les obstacles. Les oppositions, diverses et fondamentales au départ, ont été assouplies et réduites progressivement au fil des sessions de la Conférence, grâce notamment au principe du consensus qui, rejetant les solutions tranchées mais génératrices d'amertume et de rejet que produisent les votes, implique la recherche patiente des compromis au prix de négociations et de consultations reprises et répétées. Bien que l'adoption de la convention sur le droit de la mer à une très large majorité ait conclu heureusement les travaux de la Conférence, le vote a rompu cependant in extremis le lent processus de formation d'une volonté commune, gage d'un apui que les signatures et les ratifications n'auraient fait ensuite que confirmer.

Quatre Etats ont émis un vote négatif, mais seul compte en définitive celui des Etats-Unis. (Les trois autres Etats, grossissant les difficultés rencontrées sur des points particuliers, se sont précipités dans la brèche ouverte par la délégation américaine.) L'opposition des Etats-Unis au régime établi pour le fond des mers et l'exploitation de ses ressources, suffisante pour déclencher le rejet de la convention tout entière, reflète bien, sur cet aspect du dialogue (de la confrontation ?) Nord-Sud, les doctrines économique et politique du gouvernement américain actuel. Le rééquilibrage des intérêts nationaux qu'elles ont provoqué, en particulier l'accent mis sur la dimension économique des problèmes militaires (libre accès aux matières premières stratégiques), encouragera sans doute Washington à considérer comme acquis les avantages que la convention offre par ailleurs aux puissances navales en dehors de l'appui incontestable du droit international coutumier (passage en transit dans les détroits pour tous les types de navires, passage inoffensif des navires de guerre dans la mer territoriale). Il est peu vraisemblable que, dans les circonstances politiques actuelles, le gouvernement américain se départisse de son attitude négative à l'endroit de la convention. Et il faut s'attendre qu'il reprenne les négociations entamées au début de cette année avec d'autres pays industrialisés pour régler, dans un accord particulier, dérogeant à la convention, les problèmes soulevés par les activités sous-marines des sociétés nationales intéressées (reconnaissance réciproque des permis d'exploration et d'exploitation, règlement des conflits en cas de chevauchement des sites, etc.).

Quant aux autres Etats industrialisés occidentaux, leur abstention lors du vote exprimait, certes, les difficultés éprouvées aussi à propos du régime juridique des fonds marins, mais elle ne préjuge pas pour autant leur attitude au moment de la signature. Certains de leurs représentants l'ont en tout cas laissé entendre. Pour le reste, la nouvelle convention sur le

droit de la mer apporte sur de nombreux points - fixation de la largeur de la mer territoriale, report vers le large de la limite extérieure du plateau continental, création de zones économiques ou de zones de pêche exclusives, confirmation des libertés de navigation et de survol, mesures de prévention et de défense contre la pollution marine - des solutions conformes aux intérêts de ces Etats et qui ne pourraient pas être ignorées sans dommage. Bien qu'il en aille de même pour l'Union soviétique, sa position dépendra aussi de l'attitude qu'adopteront finalement les autres pays industrialisés, notamment les Etats-Unis.

Ainsi donc, même si les conditions dans lesquelles la convention a été adoptée n'ont pas révélé l'unanimité que l'on pouvait espérer, il serait faux, à tout le moins prématuré, d'en tirer des conclusions négatives. Le nombre et la qualité des signatures permettront d'apprécier plus sûrement l'étendue de l'adhésion de la communauté internationale au nouvel instrument. Ouverte à la signature au mois de décembre de cette année, la convention le restera jusqu'à la fin de 1984; et son entrée en vigueur, qui nécessite soixante ratifications ou adhésions, n'interviendra vraisemblablement pas avant le terme de la présente décennie.

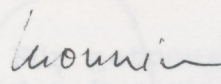
Sans doute l'absence des Etats-Unis et, éventuellement, d'autres pays développés serait-elle de nature sinon à interdire la mise sur pied de l'Autorité internationale des fonds marins, dont le financement serait d'emblée compromis, du moins à empêcher la nouvelle organisation de fonctionner de manière efficace. Mais il faut voir aussi que le régime des fonds marins n'est qu'une partie, aussi importante soit-elle, de la réglementation globale mise en place par la convention. Celle-ci reprend la plupart des règles posées en 1958 à Genève, tout en les précisant et en les développant; elle consacre d'autre part des institutions nouvelles, telles que la zone économique que la pratique des Etats avait déjà solidement établie. En tant qu'elle contient l'ensemble des dispositions révisées du droit général

de la mer, la convention reflète un consensus indiscutable. Appelée à remplacer les quatre conventions de Genève auxquelles de très nombreux Etats, en particulier dans le tiers monde, ne se sont pas associés, elle constitue dans cette mesure le nouvel ordre maritime mondial. Le risque qu'il ne soit pas mis en oeuvre dans sa dimension proprement économique, le concept du patrimoine commun de l'humanité ne se concrétisant pas pleinement, n'affecte pas l'importance politique ni la portée pratique de la convention en ce qui concerne les autres usages - les plus nombreux - des espaces océaniques.

C'est en fonction de ces considérations et parce que la convention règle de façon satisfaisante les questions intéressant plus particulièrement la Suisse (liberté des communications maritimes, situation des Etats sans littoral) que la délégation a voté en faveur de la convention.

Le Département des affaires étrangères soumettra, le moment venu, à tous les services intéressés de l'administration fédérale une proposition concernant la signature de cet instrument.

Le Chef de la délégation suisse


(Monnier)

MX/RV/sy

Berne, le 27 mai 1982