LES POSITIONS DE MADAGASCAR A LA TROISIEME CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER

par
Raymond RANJEVA

Paraphrasant les propos célèbres de Siegfried à propos de la Grande-Bretagne, on pourrait dire que Madagascar est une île et on aura ainsi tout dit sur ses thèses à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer.

Absent aux deux premières conférences de Genève de 1958 et de 1960, Madagascar, en tant que seul Etat insulaire du groupe des Etats africains, a été associé aux travaux préparatoires du Comité des Fonds Marins. Monsieur le Président de la République Démocratique de Madagascar a d'ailleurs participé personnellement à la recherche d'un nouveau droit de la mer, comme membre de la délégation au Comité des Fonds Marins et comme chef de la délégation aux deuxième et troisième sessions de la conférence.

Mais la conférence elle-même semble évoquer plus une course de fond qu'un marathon. Le nombre des sessions, la septième du printemps 1977 ne sera pas la dernière, le nombre des participants, 3 000 délégués présents en permanence, constituent les meilleurs révélateurs de l'importance des enjeux dans les négociations, et la longueur du parcours semble lasser les spectateurs, notamment les organes de presse et d'information.

Or en termes statistiques, les richesses de la mer sont fabuleuses et représentent les ressources du monde de demain, et une nouvelle forme de conquête et de course s'y prépare dès maintenant, mais dans quel cadre juridique ?

Serait-ce celui des première et deuxième conférences de 1958-1960 ? La solution était concevable mais irréaliste. L'évolution technique a donné aux problèmes anciens du droit de la mer des dimensions nouvelles, à tel point que

les principes coutumiers codifiés ont été érodés. Sur le plan politique, la conférence de Genève de 1960 a été un échec tandis que les Etats n'ont pas fait preuve d'empressement pour les ratifier. Par ailleurs, les actions unilatérales sur la mer se multipliaient. Aussi était-il nécessaire non plus de réviser les textes de Genève mais de créer par voie d'innovation, de lege ferenda, un nouveau droit de la mer.

La codification de lege ferenda du droit de la mer posait, inéluctablement, en terme d'option et de choix politiques, les normes à élaborer. L'essentiel consistera, donc, moins à constater les pratiques concordantes des Etats qu'à définir un cadre juridique et politique devant assurer le développement progressif du droit de la mer. Cet objectif imposait donc la remise en cause de l'ordre maritime traditionnel, une définition universelle de nouvelles normes acceptables pour la Communauté internationale.

Aussi apparaît-il difficile aux Etats du Tiers Monde de ne pas participer à cette œuvre gigantesque de Pénélope. Cette présence apparut d'autant plus indispensable qu'actuellement seul manque à l'explication technique de la mer le cadre juridique, qui ne peut plus faire abstraction des exigences légitimes du IIIème monde.

Pour Madagascar la participation active aux sessions de la troisième conférence du Droit de la Mer se situe en plus de simples considérations formelles, dans la logique de sa politique actuelle : obtenir la réalisation de l'indépendance nationale avec l'indépendance économique grâce, entre autres, à l'établissement d'un nouvel ordre international (1).

La conséquence est que dans la doctrine malgache, il ne peut y avoir de contradiction entre l'intérêt national et l'intérêt de l'humanité en entier. En effet, on a souvent décrié l'égoïsme des Etats côtiers en matière maritime. Aussi a-t-on soutenu que « revendication unilatérale de droits nationaux à une zone économique de 200 milles fruit de l'escalade...» sape l'autorité de la conférence en confirmant la thèse que la source première du droit international est l'action «unilatérale des Etats» (2) et réduit d'autant la part réservée au patrimoine commun de l'humanité. A l'appui de telles thèses on n'hésite pas à rappeler le caractère impératif du nouveau concept : le patrimoine commun de l'humanité.

Malgré l'intérêt de toute nouvelle construction internationaliste souhaitant dépasser la dialectique traditionnelle du National et de l'International, il semble que constitue un faux problème le fait de vouloir opposer intérêt national et intérêt de l'humanité. Si on dépasse la logomachie et la mystification idéologiques, force est de constater que l'intérêt de l'humanité ne saurait été envisagé de manière uniquement abstraite ; il ne peut pas transcender l'intérêt national de chaque Etat.

(1) Charte de la Révolution Socialiste Malgache — Format bureau, p. 27.

(2) Réunion conjointe du Club de Rome et de l'Institut International des Océans — Alger 25 au 28 octobre 1976, Vers un nouvel ordre international. Une évaluation des perspectives, p. 31.

Aussi toute la construction malgache tend-elle à réaliser une synthèse entre ces deux aspirations et les thèses de préconiser un droit assurant la promotion de la souveraineté de l'Etat (I) et un droit favorisant l'apparition d'un nouvel ordre international (II).

(Les opinions émises dans la présente contribution n'engagent que la responsabilité de leur auteur).

*

* *

I. — Le nouveau droit de la mer doit assurer la promotion de la souveraineté de l'Etat.

II. — Le nouveau droit de la mer doit être le modèle pour un nouvel ordre international.

I

Intervenant le 3 juillet 1974 au cours du débat général, à la deuxième session de la conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, notre collègue l'Ambassadeur Henri Raharijaona a rappelé que Madagascar considère qu'il est essentiel que le futur droit de la mer soit un droit de la souveraineté des Etats (3). Cette idée a servi de fil conducteur permanent des prises de positions de la délégation malgache au cours des sessions ultérieures de la conférence. En ce qui concerne la délimitation des espaces, le statut de la nouvelle catégorie juridique sur la zone économique exclusive et enfin le règlement des différends en matière de droit de la mer.

LES THESES MALGACHES ET LA DELIMITATION DES ESPACES MARITIMES

Le premier problème, en fait connu du grand public, intéresse directement la délimitation des espaces maritimes. Pour bien des esprits même avertis, la conférence sur le droit de la mer rappelle une querelle d'héritiers (4), un partage de dépouilles entre vainqueurs assoifés de vengeance. En fait, le problème de la délimitation des espaces maritimes n'a pas été la cause même de la présente conférence de négociations et de législation internationales.

Lorsque l'Ambassadeur Arvid Pardo, de Malte en 1967, a posé la question des fonds marins à l'Assemblée Générale des Nations Unies et que la déclaration des Nations Unies sur «les principes régissant le fond des mers et des

(3) Troisième conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer — Documents officiels, vol. I, p. 120.

(4) Bennouna (M.) : Le fond des mers : de «l'héritage commun» à la querelle des héritiers, in *Revue iranienne des Relations Internationales*, N°s 5-6, hiver 1975-1976, p. 121-140.

océans ainsi que leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale», personne à vrai dire ne s'attendait à la tenue d'une conférence quasiment sans fin. En réalité, la première des difficultés étant de déterminer où se trouvait la ligne de partage entre les espaces soumis à la juridiction nationale et ceux situés au-delà de la juridiction nationale d'Etat riverain. Cette question préalable devenait, ainsi, la cause de la réouverture des débats sur le droit de la mer.

1) Pour la délégation malgache, un critère simple de délimitation constitue l'unique solution raisonnable à la répartition des espaces maritimes. En effet un rapide survol de l'ensemble des actes édictés par les différents Etats en matière de législation sur la mer révèle les limites techniques et politiques de normes considérées jusqu'ici comme étant de droit.

Ainsi en matière de mer territoriale, la limite maximale à 12 miles nautiques a été considérée comme une règle sacro-sainte du droit international traditionnel et consacrée comme telle par la Convention de Genève de 1958 (5). Mais depuis longtemps, une telle limite a été purement et simplement violée grâce à l'adjonction de catégories juridiques nouvelles : telles que celle de mer adjacente comprenant les eaux intérieures, la mer territoriale et les détroits, celle de zone, etc. (6). Par ailleurs les considérations de sécurité qui ont justifié la délimitation à l'origine de la mer territoriale rendent inopérante la référence à des facteurs dits objectifs ou historiques pour la délimitation des espaces maritimes. Enfin un espace maritime restreint, se justifiait à l'époque où les activités économiques sur la mer avait un aspect artisanal où l'arsenal de guerre était encore rudimentaire ; mais consolidait de manière quasi-irréversible l'anarchie de l'utilisation de l'espace maritime international et ce au seul profit des puissances maritimes et navales.

Ces critiques du droit traditionnel et des usages abusifs de la mer ont amené la délégation de Madagascar à proposer que le futur droit de la mer soit un droit assurant sans ambiguïté la promotion de l'Etat riverain afin de lui assurer l'effectivité de sa souveraineté. Aussi la première catégorie d'espace maritime, à créer, proposée sera-t-elle la zone maritime nationale, conception appelée à simplifier les catégories jusqu'ici utilisées.

La zone maritime nationale se caractérise par la compétence, de principe, de l'Etat riverain concernant l'utilisation et la délimitation dudit espace. Une telle proposition n'a pas de quoi surprendre si on se refère un tant soit peu aux fondements même de l'existence de ladite zone.

---

(5) Convention sur la Mer territoriale du 29 avril 1958. Madagascar a déposé le 31 juillet 1962 au secrétariat général des Nations Unies les instruments d'adhésion aux quatre conventions de Genève du 29 avril 1958 sur le droit de la mer ; arrêté de publication du 18 février 1963, JORM 1963, p. 478.

(6) Cf. Nguyen Quoc Dinh : Droit International Public — Paris, LGDJ, 1975, p. 546-568.

La création de la zone nationale est liée aux exigences inhérentes à la souveraineté de l'Etat riverain. Dès l'apparition des problèmes d'utilisation de la mer, est apparu le caractère nécessaire du prolongement maritime du territoire terrestre. Depuis l'affirmation par Bynkershoek de la règle de la portée du boulet de canon, c'est-à-dire la règle de 3 miles, les Etats riverains n'ont cessé d'étendre le prolongement maritime de leur sphère de compétences. La limite de 200 miles adoptées par les Etats latino-américains (7), d'abord par des déclarations unilatérales puis dans la déclaration commune de Santiago de 1952, correspond à une réalité biologique due à l'existence du courant de Humboldt (8). Cette extension de l'espace soumis directement à la législation de l'Etat riverain résulte de la prise en considération de facteurs toujours nouveaux qui affectent l'Etat riverain dans sa sécurité, dans ses ressources et dans les activités de ses ressortissants. Or ces questions constituent de manière indiscutable des matières relevant de la compétence nationale de l'Etat riverain.

Ces considérations ont amené la délégation malgache à la conclusion selon laquelle toute manœuvre tendant à restreindre ou à limiter des effectivités actuelles en matière d'espace maritime serait vaine. Aussi a-t-il paru juste de soutenir que la limite maximale de l'espace maritime relevant de l'Etat riverain fût fixée à 200 miles nautiques ; cette proposition ne signifie d'ailleurs pas que tous les Etats sont tenus de fixer la largeur de leur zone à 200, Madagascar et l'Irlande ainsi que d'autres pays ont une mer territoriale de 50 m (9).

Le caractère national de la zone confère à l'Etat riverain l'intégralité des droits souverains dont il jouit et qu'il doit exercer effectivement sur ledit espace, qu'il s'agisse du sous-sol, des eaux de l'espace, de toutes les ressources, etc... Cette compétence souveraine donne à l'Etat la faculté discrétionnaire d'aménager en toute liberté les activités qui se dérouleraient sur la zone maritime nationale. Dans cet ordre d'idée s'intègrerait ainsi dans le projet malgache la construction classique : en effet l'unité de nature entre les différentes catégories d'espace ne relevant pas de la Haute Mer serait réalisée par le caractère national de la zone et la plénitude de compétences de l'Etat riverain. Une pluralité de régimes juridiques, correspondant d'ailleurs à des activités bien spécifiques, apparaît concevable dans une approche dynamique du nouveau droit de la mer.

2) La souveraineté de la compétence de l'Etat riverain sur la zone maritime nationale explique l'attitude malgache en faveur du recours aux considérations d'équité dans la délimitation des espaces se faisant face.

---

(7) Castaneda (J.) : Les positions des Etats latino-américains, in *Actualités du droit de la mer*. Paris Pédone, 1973, p. 158-163.

(8) Le courant froid de Humboldt venant du pôle sud est responsable de la richesse de poissons tout le long des côtes du Chili, Equateur et Pérou, cf. Castaneda eod loc, p. 189.

(9) Ordonnance N° 73-060 du 28 septembre 1973 fixant les limites de la Mer territoriale et du Plateau continental de la République Malgache, JORM 20-10-73, p. 3517.

La théorie de la ligne médiane ne saurait être considérée comme la règle pertinente et encore moins absolue qui devrait régir la délimitation matérielle et topographique des espaces maritimes. L'équidistance n'a été proposée par la Commission du droit international qu'avec «beaucoup d'hésitation, à titre plutôt expérimental et tout au plus de lege ferenda, donc certainement pas de lege lata ni même à titre de règle de droit international coutumier en voie de formation» (10). En tout état de cause, l'application simpliste de la ligne médiane risque d'aboutir à des iniquités notamment lorsque les Etats intéressés sont de niveau inégal de développement ; en effet le principe de l'équidistance n'a été que la transposition de l'égalité formelle des Etats dans leurs rapports de mitoyenneté maritime, or comment dissocier ce type particulier de l'ensemble de la structure des relations internationales.

Aussi apparaît-il erroné sur le plan de la réflexion juridique de privilégier l'équidistance comme technique résiduelle du délimitation. En effet la consécration de cette méthode bloquera, pratiquement, le recours aux procédures diplomatiques pour le règlement des différends avec toutes les conséquences quand on pense que les querelles entre voisins sont les plus délicates à résoudre (11). La convention sur le droit de la mer a, aussi, pour mission de favoriser le bon voisinage entre les Etats.

Ce souci d'équité semble expliquer la préoccupation malgache quant au régime juridique des petites îles. Parfois ces formations terrestres, surélevées au milieu de la mer, représentent des menaces pour les Etats côtiers, parfois elles sont les vestiges d'un empire colonial autrefois glorieux ou contiennent des terres impropres à une installation humaine permanente.

Aussi, semble-t-il difficile d'étendre de manière pure et simple, en leur faveur, le régime général des Etats côtiers en ce qui concerne la reconnaissance internationale d'une zone maritime nationale ou d'autres espaces maritimes. A cette fin, il apparaît indispensable que soient pris en considération divers facteurs pertinents : superficie, population, coordonnées de leur position par rapport à celle du territoire principal et aussi configuration géologique.

LES THESES MALGACHES ET LE REGIME JURIDIQUE DE LA ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE

La consécration de lege ferenda d'une pratique relevant déjà de la lex lata, celle de la zone économique exclusive, constitue un des apports fonda-

---

(10) CIJ 20 février 1969. Affaires du Plateau continental de la Mer du Nord (Danemark, République Fédérale d'Allemagne ; République Fédérale d'Allemagne Pays-Bas). Paragr. 62.

(11) Les querelles traditionnelles entre la Grèce et la Turquie sur la délimitation des espaces maritimes ; en 1977, il convient de rappeler le compromis conclu entre la Lybie et la Turquie déférant à la Cour Internationale de justice le règlement de leur litige sur la délimitation de leur plateau continental respectif.

mentaux du futur droit nouveau de la mer (12). Le caractère nouveau de l'institution accordait aux délégations toute latitude pour en définir le contenu, et les droits attachés au nouvel espace océanique.

Madagascar, avec la totalité des Etats côtiers, a toujours soutenu le caractère national de la zone économique. Malgré l'action conjuguée des puissances occidentales et socialistes d'une part et les manœuvres des Etats sans littoral et/ou géographiquement désavantagés d'autre part (13), les délégations d'Etats côtiers ont gardé leur unanimité pour refuser à la zone économique la nature de Haute Mer.

Ce nouvel espace maritime, qui assure l'extension dans la mer, de l'effectivité de la souveraineté de l'Etat sur les ressources naturelles, ne pourrait avoir une largeur dépassant les 200 nautiques. Mais il embrasse ce que traditionnellement, on appelait zone de pêche exclusive, ou même jusqu'à sa limite maximale : le plateau continental.

L'ensemble des propositions avancées à la Troisième Conférence sur le Droit de la Mer refusait l'assimilation des droits de l'Etat riverain aux droits du propriétaire sur sa chose avec les corollaires classiques : l'usus, fructus et l'abusus. Mais elles reconnaissent que l'Etat riverain exerce des droits souverains sur sa zone économique et des droits exclusifs en ce qui concerne les autres usages non économiques de sa zone.

Fidèle aux exigences de la solidarité africaine, Madagascar a soutenu le caractère souverain des droits de l'Etat riverain sur les matières économiques touchant sa zone (14). Aussi n'y a-t-il pas lieu de faire la distinction entre les ressources selon leur nature biologique ou minérale car la convention sur le droit de la mer n'a pas non plus pour vocation de refaire le géographie du globe. Dans ces conditions, il apparaît illusoire, voire dangereux, de tenter l'énumération des droits souverains économiques dont jouit l'Etat riverain. Tout au plus peut-on convenir sans risque d'erreur que les droits de l'Etat côtier sur la zone économique coïncident avec les droits inclus dans le concept de souveraineté permanente sur toutes les ressources naturelles ou aussi impli-

---

(12) Sur la zone économique cf. Queneudec (J.P.) : La zone économique, in Revue générale de Droit international public, 1975, p. 346 ; id : Un problème en suspens : la nature de la zone économique — in *Revue iranienne*, prescrit, p. 39.

(13) A la septième session de New-York, 1977, le long des Etats sans littoral et désavantagés réunit : 53 Etats avec l'admission du Cameroun, Jamaïque et République Arabe Syrienne.

(14) « Sur cette zone (économique) les Etats riverains exerceront une souveraineté permanente sur les ressources biologiques et minérales », CM/Res. 289 (XIX) de l'Organisation de l'Unité Africaine, document CM/ST/11/Rev.2/XXI, ronéo.

qués par la mise en œuvre ou la protection de ce droit de souveraineté (15). Il s'agit donc indiscutablement de droits de souveraineté.

En revanche, la nature sui generis de la zone économique a amené la délégation malgache à proposer des solutions équitables concernant les droits des autres Etats dans ce même domaine maritime. La nature nationale et sa raison d'être ont limité de manière indiscutable les droits des Etats étrangers dans ce domaine maritime.

Aussi l'équilibre difficile à établir entre les besoins des relations internationales d'une part et les impératifs de sécurité et de souveraineté de l'Etat côtier d'autre part ne peut-il trouver sa juste mesure que dans la reconnaissance de droits exclusifs au profit du riverain. Dans cet ordre d'idée la proposition malgache a préconisé la consécration formelle de la reconnaissance de la compétence exclusive de l'Etat riverain pour l'édiction des normes concernant la navigation, le survol, la recherche scientifique, la pose de cables ou d'oléoducs ainsi que l'installation d'îles artificielles. Mais en tout état de cause, il ne saurait y avoir assimilation entre reconnaissance de droits exclusifs et partant discrétionnaires avec l'exercice arbitraire et abusif d'un droit. Ainsi d'ailleurs que l'a déclaré à Kampala le Conseil des ministres de l'Organisation de l'Unité Africaine, la gestion de la zone économique ne doit pas porter indûment atteinte aux autres «utilisations légitimes de la mer» (16). Mais n'est-ce pas ouvrir la voie aux différends juridiques concernant la recherche de la distinction entre l'exercice discrétionnaire d'une compétence et l'exercice arbitraire d'un droit.

LES THESES MALGACHES POUR *LE REGLEMENT DES DIFFERENDS*

En matière de règlement des différends, la délégation malgache a tenu à réaffirmer son appui aux propositions tendant à assurer l'effectivité du règlement pacifique des différends nés de l'application ou de l'interprétation de la future convention sur le droit nouveau de la mer. Cette exigence, en définitive, représente la seule garantie des droits des Etats du groupe des 77. Aussi le mécanisme doit-il être simple et souple pour répondre aux exigences d'efficacité du mécanisme et de généralité de la participation à la convention.

1) Le réalisme de tout mécanisme juridique de règlement pacifique des différends prescrit la prise en considération du cadre naturel de l'existence et de l'apparition des litiges : à savoir le critère ratione loci, comme critère de répartition de compétence. Ce système spatial permet sans aucun doute la résorbption, ab initio, des chicanes juridiques dont l'objet essentiel porte sur les conflits d'attribution de compétences.

---

(15) Résolution 1803 (XVIII) du 14 décembre 1962 et 3016 (XXVII) du 18 décembre 1972 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

(16) Eod. Loc.

La première conséquence de cette option est la compétence de règlement de l'organe pertinent du lieu d'apparition ou d'effectivité du différend. Il en résulte tout d'abord que pour les litiges nés ou se réalisant dans la zone maritime nationale, la connaissance du différend, par principe, relève de la compétence des tribunaux du riverain.

En revanche, les litiges nés ou se réalisant dans la zone maritime internationale relève de la compétence obligatoire du tribunal du droit de la mer. Le caractère obligatoire de la compétence du tribunal du droit de la mer permet de sauvegarder le caractère commun du patrimoine, situé en dehors des espaces situés sous la juridiction nationale. L'interdiction des clauses compromissoires affectant l'espace international exclut, ab initio, les tentatives de solutions particulières qui ne peuvent que porter préjudice aux intérêts collectifs de l'ensemble de l'humanité.

La seconde conséquence de l'option spatiale du règlement des différends se manifeste dans le souhait de voir se développer des mécanismes régionaux du règlement des différends. Cette décentralisation des solutions donnera sans aucun doute une interprétation moins abstraite de la règle générale et universelle ; elle facilitera en outre une meilleure adéquation des solutions aux difficultés concrètes qui ont été à l'origine du différend.

2) Le deuxième point fondamental en matière de règlement des différends est afférent à la matière, objet du litige ; car l'efficacité de toute procédure de règlement repose sur la clarté de la distinction entre les matières justiciables et les exceptions.

a. Le prolongement du critère ratione loci, sur le plan matériel, justifie a priori, l'immunité juridictionnelle, devant un organe international, d'un acte ou d'un fait imputé à un Etat, compétent pour le commettre au titre de sa compétence nationale. L'élaboration du droit nouveau de la mer et en particulier la définition d'un mécanisme général de règlement des différends ne devraient pas aboutir à la mise en cause de principes et de résolutions justes de la charte, principes de droit international général qui assurent le progrès et le développement du droit international.

La reconnaissance purement formelle de droits souverains ne saurait suffire et en tout état de cause ne présente pas une contradiction en soi au regard des exigences bien établies du droit contemporain. En effet, dans la société internationale actuelle, le pont aux ânes du droit international public enseigne que l'exercice effectif des compétences confère à l'Etat sa souveraineté, et qu'elle acquiert sa plénitude dans l'exercice adéquat desdites compétences.

L'idée d'une immunité de juridiction au profit des actes de souveraineté peut, légitimement, faire naître, chez les Etats tiers, la crainte d'un abus de droit. Il est parfois difficile dans l'exercice des droits souverains de faire la distinction entre l'exercice arbitraire et l'exercice discrétionnaire d'une compétence.

UNIVERSITAIRE TANANARIVE BIBLIOTHEQUE

La notion d'interprétation abusive des droits souverains par l'Etat riverain semble manquer de fondement au regard de l'économie générale du droit international contemporain. En effet l'abus de droit n'est concevable intellectuellement et pratiquement que dans un système socio-juridique parfaitement intégré. Il faut donc que le corps social intégré comporte une instance habilitée à résoudre les oppositions entre les prétentions et à prononcer une solution obligatoire pour les parties aux différends. Cette condition de fait n'étant pas encore remplie, l'abus de droit représente en droit international public une notion qui répugne à l'ordre juridico-politique international contemporain. La souveraineté de l'Etat constitue encore la pierre angulaire du droit contemporain avec comme corollaire l'immunité absolue de juridiction des actes de souveraineté.

b. La précédente analyse de la structure de l'ordre international a amené la délégation malgache à réaffirmer des principes de fond quant à la compétence matérielle du tribunal du droit de la mer : une compétence obligatoire pour les litiges de la zone située en dehors des espaces soumis à la juridiction nationale certes ; mais en plus, le tribunal sert d'organe de contrôle de la légalité et de la licéité des actes et faits de l'autorité et de ses organes institués.

Cependant cette compétence générale de contrôle des actes de l'autorité connait une limite importante : l'immunité, au fond, des actes de l'assemblée. Une telle disposition surprenante au regard des règles communes du droit interne, s'explique aisément.

L'assemblée constitue en dernière analyse le cadre d'action collective de représentants d'Etats souverains.

3) Enfin le dernier point évoqué concernant le règlement des différends intéresse la procédure elle-même.

a. La plus grande participation des collectivités au traité nécessite la définition au préalable de modes souples pour le règlement des différends, modes caractérisés par le caractère ouvert des mécanismes institués ; aussi tout mécanisme susceptible de recueillir l'agrément des parties doit-il être favorisé dans la future convention avec l'exclusion conséquente de toute hiérarchie entre les différentes procédures : diplomatiques et juridictionnelles.

En ce qui concerne la procédure juridictionnelle, la voie arbitraire représente la voie la plus réaliste dans la mesure où la rédaction commune du compromis de saisine précise l'étendue de l'objet du litige. Cette exigence préalable permet d'écarter les errements procéduriers et la chicane lorsqu'il faut faire la distinction entre les Etats acceptant la clause attributive de compétence à un organe juridiciaire et ceux acceptant la compétence d'un organe juridictionnel arbitral.

Quant au tribunal du droit de la mer, Madagascar l'a conçu comme exerçant une fonction régulatrice dans l'application des nouvelles normes du droit de la mer. Aussi aura-t-il à dégager le plus grand dénominateur commun entre

les différentes prétentions et à prescrire des solutions conformes aux nouvelles idées définies dans la future convention.

Dans ces conditions, l'unité physique de la mer requiert l'unité de droit et une juridiction unique avec peut-être des formations spécialisées : telle qu'une recherche spéciale pour les fonds marins sans statut particulier.

b. Le locus standi devant ces juridictions n'a pas posé des problèmes particuliers. Seuls les Etats et les organisations intergouvernementales ont accès à ces procédures juridictionnelles. En effet l'évocation de toute autre question ne constitue qu'un faux problème, car en réalité il n'y a que deux hypothèses :

- ou il y a litige entre une personne demanderesse et son Etat d'origine et dans ce cas, il n'y a qu'un procès de droit interne ;
- ou bien la demanderesse est une personne étrangère par rapport à l'Etat ou l'Organisation internationale défendeur, et il paraît alors inconcevable que l'Etat dont relève le demandeur ne prenne fait et cause pour le ressortissant.

Ainsi seuls donc des Etats ou organisations intergouvernementales peuvent être engagés de manière immédiate dans les litiges du droit de la mer. La reconnaissance de l'accès des entités autres que les Etats et organisations internationales aux procédures de règlement favoriserait autrement le goût pour la chicane et le désordre dans les rapports internationaux, et ce au détriment d'un ordre de justice et de paix à instaurer dans le nouvel ordre économique international.

II

Le cadre géo-économique a amené Madagascar, avec la totalité du groupe des 77 à soutenir que la troisième conférence sur le droit de la mer soit le laboratoire de l'élaboration d'un nouvel ordre international. Le statut juridique de l'espace maritime situé au-delà de la juridiction nationale se prête d'ailleurs à cette recherche collective.

Le problème, dès lors, ne consiste plus à aménager avec plus ou moins de chance, l'exploitation inégalitaire et anarchique du désordre antérieur. Pour les membres du groupe des 77, la future convention doit refléter effectivement les fondements d'un nouvel ordre économique international. La conséquence de cette option unanime des Etats du IIIème Monde est que « le souci fondamental n'est pas tant d'apaiser les craintes que risquerait d'inspirer aux investissements l'exercice de pouvoirs discrétionnaires dont l'autorité pourrait être investie que de protéger les ressources du patrimoine commun et certains intérêts à long terme des pays en voie de développement en conférant à l'autorité les pouvoirs

de contrôle appropriés» (17). Une telle constatation, se passant de commentaires, explique combien était désormais indispensable la prise de conscience du caractère nécessaire d'une nouvelle optique de l'approche du problème de l'exploitation du patrimoine commun de l'humanité. L'œuvre était d'autant plus délicate qu'il s'agissait en l'espèce de questions inédites où s'affrontaient non seulement des intérêts divergents mais également la force technologique ou financière et les droits légitimes à légaliser.

Le refus par Madagascar d'une convention sur la zone maritime internationale qui ne soit que la caution des privilèges de tous ordres a expliqué la discrétion des interventions en la matière. Il ne s'agit nullement en l'espèce de soutenir des thèses dictées par des considérations géographiques, mais d'intégrer la participation au sein de l'action du groupe des 77. Concernant l'exploitation et la gestion du patrimoine commun de l'humanité en effet, les intérêts fondamentaux des Etats du groupe des 77 sont par essence convergents et transcendent les regroupements géographiques ou même d'intérêts. Aussi n'est-il pas étonnant de remarquer que les Etats du groupe des 77 confient la présentation de leurs prises de position aux coordinateur et président du groupe lors des différentes sessions (18). Cette discipline dans la négociation s'avère d'autant plus nécessaire devant les contraintes et les pressions organisées par toutes les puissances en raison de l'importance de l'enjeu.

La stratégie globale des Etats du groupe des 77 n'interdit pas pour autant une présentation particulière de thèses nécessaires à l'élaboration commune des principes devant régir le nouvel ordre international tant à propos de l'exploitation du patrimoine commun de l'humanité que l'utilisation pacifique des espaces océaniques.

EXPLOITATION DU PATRIMOINE COMMUN DE L'HUMANITÉ

Chimère ou réalité, a-t-on pu parfois se demander. Dans la situation contemporaine, la seule difficulté qui se pose est d'ordre juridique. Contrairement à ce que d'aucuns pensent de manière parfois naïve, les problèmes techniques de l'exploitation industrielle du fond des mers sont quasiment résolus pour les puissances qui disposent de la technologie nécessaire. Cette donnée de fait rend dès lors indispensable la définition d'un régime d'exploitation assurant effectivement la conservation et la fructification du patrimoine commun dans l'intérêt réel de l'humanité.

La sauvegarde des intérêts de l'humanité requiert l'exploitation directe et exclusive par l'autorité, ainsi que le contrôle de l'autorité par la majorité des Etats membres.

(17) Rapport de Pinto (C.) président des réunions officieuses in IIIème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer — Documents officiels, vol. II, p. 80.

(18) Le groupe des 77 a été présidé : à Caracas, la Colombie ; à Genève, la Tunisie ; à New-York successivement : le Népal, Trinité et Tobago et enfin Sénégal ; le porte-parole coordinateur a été pour toutes les sessions M. Alvaro

1) L'exploitation directe et exclusive de la zone par l'autorité constitue pour Madagascar la seule garantie de la protection du patrimoine commun de l'humanité.

L'ouverture de l'accès à la zone internationale à des entités autres que l'autorité de fonds n'aboutit qu'à favoriser le pillage à plus ou moins longue échéance du patrimoine commun. En tout état de cause, cette possibilité écarte, ab initio, de l'exploitation les Etats qui ne sont pas encore technologiquement équipés pour mener de telles opérations. La conséquence est que l'autorité, chargée de la conservation de ce domaine, perdrait la maîtrise, la direction ou le contrôle de l'exploitation dudit espace. Sa mission serait réduite à celle d'un archiviste ou d'un greffier tenu à l'enregistrement des requêtes ou des dossiers.

La conception de la mission générale de l'autorité exclut la possibilité de réservation de zones, système annoncé à un moment par la délégation nord-américaine et présenté par la délégation soviétique. Ces propositions tendaient à mettre en échec de principe de l'unité de la zone internationale, principe adopté par la conférence de l'Organisation de l'Unité Africaine lors de la session de Port-Louis en 1976. Les propositions distinctes des deux grandes puissances consistaient à réserver une partie de la zone internationale à l'autorité et la seconde à une possibilité d'exploitation par une entité autre qu'elle. La proposition américaine stipulait que le candidat à l'exploitation devait proposer au choix de l'autorité deux zones présentant un intérêt commercial équivalent. La proposition soviétique prévoyait une exploitation parallèle où l'autorité pouvait exploiter une zone de fonds marins, tandis qu'une seconde partie serait réservée à l'exploitation des Etats par la voie de permis (19). Ainsi l'humanité sera-t-elle réduite à ne bénéficier que de la part congrue du patrimoine face aux sociétés géantes et aux Etats dotés d'une technologie avancée.

Par ailleurs la conception malgache de la fonction de l'autorité devrait logiquement dépasser le cadre de la seule exploitation du fond des mers pour assurer la gestion de l'ensemble de la zone internationale, mais une telle conception apparaît encore pour le moment trop hardie.

Les thèses ainsi avancées par Madagascar et largement partagées par la très grande majorité des Etats du groupe des 77 assuraient effectivement la présentation pour l'avenir des ressources du fond des mers et les garantissaient contre le risque de succomber à la tentation de se satisfaire des «miettes» de l'ordre antérieur.

---

de Solo du Pérou. Autant que faire se peut le groupe adopte ses déclarations par consensus à partir des déclarations et propositions émanant des groupes régionaux membres : Afrique, Amérique Latine et Caraïbes, Asie ; à titre informel les Etats de la ligue arabe contient un sous-groupe.

(19) A/conf. 62/C1/L12. 21 mars 1975.

2) Mais les potentialités immédiatement ne peuvent se réaliser que dans un cadre institutionnel adéquat. Aussi Madagascar a-t-il soutenu le caractère nécessaire d'une autorité internationale des Fonds marins contrôlée par la majorité des membres. La mise en œuvre de ce principe amène à examiner successivement les relations entre les différents organes de l'autorité et le processus de décision au sein de l'autorité.

Depuis les travaux du comité des Fonds marins, Madagascar a défendu une conception hiérarchique de la structure des organes de l'autorité. L'Assemblée réunit la totalité des Etats membres et avait la compétence générale pour déterminer et conduire la politique de l'autorité. Elle en constituait dès lors l'organe suprême et ses décisions jouissaient de l'immunité juridictionnelle.

En principe, le Conseil ne constitue qu'un organe délégataire, chargé de réaliser l'exécution de la politique de l'Assemblée. Cette conception s'opposait aux thèses, notamment américaines, désireuses de voir la transposition de l'économie générale de la répartition des compétences entre les organes principaux des Nations Unies : l'Assemblée générale, le Conseil de Sécurité et dans une certaine mesure la Cour Internationale de justice.

Pour Madagascar comme pour les Etats du groupe des 77, la structure hiérarchique assure la sauvegarde des intérêts de l'humanité notamment grâce au processus majoritaire de la prise de décision. Les déclarations unanimes des représentants du Tiers Monde ont condamné toute tyrannie de la part de la minorité par le biais du consensus. Aussi le système de vote majoritaire a-t-il été préconisé avec une représentation géographique de principe au sein du Conseil. L'ensemble de cette construction écarte la possibilité de vote et de représentation préférentiels ou pondérés. Toute altération du mécanisme égalitaire peut dynamiser entre autres les affrontements et contradictions des rapports internationaux actuels et porter atteinte à la coopération et à la paix.

UTILISATION PACIFIQUE DES OCEANS

La dernière contribution officielle de Madagascar à la conférence du droit de la mer porte sur le problème de l'utilisation pacifique des océans. Malgré l'adoption de la résolution 2832 (XXVI) par laquelle l'Assemblée générale a été solennellement déclarée zone de paix, la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer n'a pas accordé suffisamment d'attention à cette question. Mais la résolution 2832 a néanmoins fait école. En effet, la réunion conjointe du Club de Rome et de l'Institut international des océans a préconisé dans l'intérêt de la paix et des relations pacifiques entre Etats «l'expansion de la notion de zones de paix et de sécurité à d'autres zones maritimes» (20). Les participants à la réunion ont suggéré l'application immédiate de cette mesure, même en l'absence de convention sur le droit de la mer, et pourquoi pas à la totalité des espaces maritimes.

---

(20) Rapport de la réunion conjointe du Club de Rome et de l'Institut International des Océans, Alger 25 au 28 octobre 1976 : Vers un nouvel ordre international — Une évolution des perspectives, p. 85

La notion d'utilisation pacifique apparaît ainsi comme indissolublement liée à celle de paix, sécurité et prospérité sur tous les espaces maritimes. Aussi les propositions tendent-elles à amener la présente conférence à définir l'acception du concept de zone de paix avec toutes les conséquences logiques. Une telle mesure s'avère d'autant plus urgente que la concrétisation des objectifs déjà acceptés rencontrent, en d'autres enceintes, des difficultés pour obtenir la coopération des puissances nucléaires, à l'exception de la Chine (21).

La préoccupation principale tend non seulement à éviter tout ce qui est susceptible d'engendrer des conflits en mer mais également à mettre fin à tout ce qui peut préparer la naissance d'un conflit. Mais devant l'impossibilité de l'acceptation par les Etats d'une démilitarisation et d'une dénucléarisation globale et générale, Madagascar a préconisé un ensemble de mesures positives susceptibles de favoriser l'utilisation pacifique des océans.

1) La première mesure souhaitée concerne l'extension générale à toute la mer des dispositions du traité interdisant de placer des armes nucléaires et armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol. Ainsi l'interdiction frapperait non seulement la zone internationale mais également la zone nationale jusque et y compris la mer territoriale. Bien que surprenante une telle suggestion procède moins du désir de s'immiscer dans les affaires nationales que de l'opposition à l'usage ou à la menace d'utilisation de telles armes. Par ailleurs, la prohibition couvrirait les colonnes d'eau et d'air ainsi que la surface de la mer et des mers et non plus le seul fond, tel que stipulé dans le traité actuel.

2) Cette mesure de généralisation doit aussi être complétée par un ensemble de dispositions importantes : la limitation du droit de passage de navires de guerre étrangers, notamment ceux porteurs d'armes nucléaires, chimiques ; le refus aux navires de guerre des facilités portuaires ; en deuxième lieu l'interdiction de toute manœuvre navale ou de tout essai de missiles dans la zone internationale ; en troisième lieu l'internationalisation ou l'utilisation, par plusieurs Etats, et nécessairement les riverains, des plates-formes ou des installations y compris les instruments de repérage situés dans la zone internationale ; en dernier lieu : l'interdiction de bases navales étrangères (22).

---

(21) Déclaration du représentant de Madagascar à 67 : séance plénière 23 avril 1976 in *IIIème Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer*, vol. V, p. 63.

(22) Eod. Loc.

Les positions de Madagascar à l'égard du droit de la mer correspondent d'une manière générale à celle qu'il défend en droit international. Etat nouveau, il entend réaliser la plénitude de la souveraineté et obtenir la fin de la distinction entre une reconnaissance formelle de droits souverains et l'exercice effectif desdits droits. En outre, ses préoccupations se situent en droite ligne de celles des Etats du IIIème Monde : la promotion et la réalisation d'un nouvel ordre international dans les meilleurs délais pour mettre fin aux relations de capitulation qui président aux rapports économiques contemporains.

Ces options le mettent dans une position confortable pour préconiser le dépassement de la dialectique national international grâce à une vision dynamique des rapports internationaux et c'est là une véritable profession de foi.

*
* *