

LES CONVENTIONS DE GENÈVE SUR LE DROIT DE LA MER, 1958

Par Tullio Treves

Juge au Tribunal international du droit de la mer

Professeur à l'Université de Milan (Italie)

Le 29 avril 1958, comme l'indique l'Acte final (A/CONF.13/L.58, 1958, Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, vol. II, p. 166), la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a ouvert à la signature quatre Conventions et un Protocole facultatif : la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë; la Convention sur la haute mer; la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et la Convention sur le plateau continental et le Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends. La Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë est entrée en vigueur le 10 septembre 1964, la Convention sur la haute mer le 30 septembre 1962, la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer le 20 mars 1966, la Convention sur le plateau continental le 10 juin 1964, ainsi que le Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends le 30 septembre 1962. Au 23 juillet 2008, les États liés par les Conventions et le Protocole étaient respectivement au nombre de 52 pour la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, 63 pour la Convention sur la haute mer, 38 pour la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, 58 pour la Convention sur le plateau continental et 38 pour le Protocole.

Les Conventions et le Protocole sont le produit de la (première) Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, tenue à Genève du 24 février au 27 avril 1958. La convocation de la Conférence (par la résolution 1105 (XI) de l'Assemblée générale, en date du 21 février 1957), marquait l'aboutissement d'un long processus, dont les précédents remontaient aux travaux de la Conférence pour la codification du droit international tenue à La Haye en 1930 sous les auspices de la Société des Nations. Cette conférence s'était intéressée aux eaux territoriales. Bien qu'elle n'ait pu se mettre d'accord sur la largeur de la mer territoriale, elle a pu présenter dans son rapport 13 projets d'articles qui traduisaient une certaine entente sur de nombreux aspects du sujet. Ces articles allaient devenir la base de futurs travaux. Dans le cadre de l'ONU, la Commission du droit international (CDI) a indiqué dès son entrée en fonction en 1949 que le régime de la haute mer et celui de la mer territoriale comptaient parmi les sujets qui se prêtaient à la codification. Elle a alors désigné un rapporteur spécial, qui a soumis des rapports sur différents aspects du droit de la mer.

Jusqu'à la fin de ses travaux sur la question en 1956, la CDI et l'Assemblée générale, qui les avait suivis de près, ont travaillé sur plusieurs projets correspondant à différents aspects du droit de la mer. Ce n'est que dans le rapport final soumis à l'Assemblée générale en 1956 que toutes les dispositions ont été systématiquement agencées en une seule série de projets d'articles couvrant l'ensemble du droit de la mer. Ce rapport final allait constituer le fil conducteur des travaux de la Conférence de Genève de 1958.

La Conférence, qui avait pour mission d'« examiner le droit de la mer en tenant compte non seulement des aspects juridiques, mais aussi des aspects techniques, biologiques, économiques et politiques du problème, et de consacrer les

résultats de ses travaux dans une ou plusieurs conventions internationales ou dans tels autres instruments qu'elle jugera[it] appropriés » (résolution 1105 (XI) susmentionnée), n'est pas parvenue à conserver les dispositions du droit de la mer dans un seul et même instrument. L'unité du droit de la mer, péniblement atteinte aux derniers stades des travaux de la CDI, a été perdue (l'unité du droit de la mer devait être l'un des principaux objectifs poursuivis et réalisés dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982). L'adoption de quatre conventions et d'un protocole au lieu d'une convention globale peut être considérée et a été conçue comme un moyen de faciliter l'acceptation par un grand nombre d'États d'au moins certaines de ces conventions, qui éviterait la formulation de réserves catégoriques ou la décision de certains États de ne pas accepter une convention globale en raison de leur opposition à l'une ou plusieurs de ses principales parties constitutives. Le fait que la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et le Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends aient suscité un nombre de ratifications et d'adhésions sensiblement inférieur à celui des autres conventions indique que des États qui jugeaient les autres conventions acceptables ont considéré que ces deux instruments prêtaient à controverse. L'absence significative de certains États dans le groupe de ceux qui ont ratifié la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë et la Convention sur le plateau continental illustre des difficultés particulières, par exemple en ce qui concerne le passage inoffensif par les détroits ou le régime du plateau continental.

La Conférence, à laquelle 86 États ont assisté, s'est réunie en cinq grandes commissions et en plénière et a suivi un règlement intérieur calqué sur celui de l'Assemblée générale des Nations Unies, de sorte que, si des dispositions pouvaient être adoptées en commission à la majorité simple, elles devaient l'être à la majorité des deux tiers lorsqu'elles parvenaient en plénière. En raison de cette règle de procédure, il a été impossible de convenir de la largeur de la mer territoriale. Bien qu'une largeur de 12 milles aurait probablement pu être approuvée en commission, il était clair qu'elle ne pouvait l'être en plénière. La question n'a donc pas été réglée par la Convention sur la mer territoriale. Le fait que cette Convention prévoit que la zone contiguë ne pouvait s'étendre au-delà de 12 milles à partir de la ligne de base donne à penser qu'aucune largeur supérieure à 12 milles n'aurait été jugée acceptable.

L'Assemblée générale des Nations Unies a considéré que cette question capitale en suspens et celle des zones de pêche méritaient qu'on essaie à nouveau de parvenir à un accord et en a fait les principaux points inscrits à l'ordre du jour de la deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, qui s'est tenue à Genève du 16 mars au 26 avril 1960. Cette conférence n'a pas atteint son objectif. Parmi les diverses propositions de limites maximales, allant de 3 à 200 milles, celle d'une largeur de 6 milles pour la mer territoriale adjacente à une zone de pêche de 6 milles a été acceptée en commission mais n'a pas réussi à réunir la majorité des deux tiers en plénière.

La Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë énonce dans le détail les principales règles applicables à la mer territoriale et à la zone contiguë. Elle régit en particulier les lignes de base, les baies, la délimitation entre les États dont les côtes sont adjacentes ou se font face, le passage inoffensif et la zone contiguë. Les dispositions de l'article 16 figurent parmi les aspects qui, à l'époque, étaient considérés comme les plus discutables. Premièrement, le paragraphe 4 de l'article 16 prévoit que la règle du passage inoffensif, qui ne peut être suspendu, ne

vaut que pour les détroits qui, mettant en communication une partie de la haute mer avec une autre partie de la haute mer ou avec la mer territoriale d'un État étranger, ce qui inclut par conséquent le détroit de Tiran, servent à la navigation internationale. Deuxièmement, il n'est fait aucune distinction, à l'article 16, entre le passage inoffensif des différents navires, de guerre et autres, la disposition étant rédigée en termes généraux applicables à tous les navires. On en trouve l'explication dans le fait que les États qui étaient partisans de demander le consentement de l'État riverain n'ont pas voté avec ceux qui étaient favorables à une notification préalable.

La Convention sur la haute mer définit celle-ci comme toutes les parties de la mer n'appartenant pas à la mer territoriale ou aux eaux intérieures d'un État. Elle traite spécifiquement des libertés en haute mer, du droit d'un État de posséder des navires arborant son pavillon dans les conditions fixées par lui-même, en exigeant, ce qui prête à controverse, l'existence d'un lien « substantiel », des droits et obligations de l'État du pavillon, de la piraterie, du droit de visite, du droit de poursuite et de la pose de câbles sous-marins et de pipe-lines. Elle contient aussi deux dispositions novatrices et d'avant-garde sur la pollution par les hydrocarbures et l'immersion de déchets radioactifs.

La Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer énonce les principes et décrit les mécanismes de la gestion rationnelle de la pêche en haute mer. Elle insiste sur la coopération entre les États engagés dans la pêche des mêmes stocks. Elle reconnaît l'intérêt spécial de l'État riverain lorsque la pêche a lieu dans une partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale et prévoit le règlement obligatoire des différends ayant trait à l'application de toutes les grandes règles. Certaines des dispositions sont semblables à celles qui devaient être adoptées en 1995 dans la Convention des Nations Unies sur la gestion des stocks de poissons. À l'époque, la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer a été très controversée, comme l'illustre le petit nombre de ratifications et d'adhésions : d'une part, de nombreux États souhaitaient développer des droits de pêche exclusive au-delà de la mer territoriale – un régime des pêcheries en haute mer au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale n'était pas satisfaisant; d'autre part, le rôle central accordé au règlement obligatoire des différends était quelque chose que les États n'étaient pas prêts à accepter à ce moment-là.

La Convention sur le plateau continental définit la notion de plateau continental, les limites et le régime applicables en la matière. La notion fondamentale de droit souverain de l'État riverain en ce qui concerne les ressources d'une zone des fonds marins au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale ne s'est fait jour dans la pratique étatique que depuis 1945. Il a été dit à bon droit que la Convention « concrétisait » un processus relativement rapide de formation d'une règle de droit coutumier qui englobait aussi l'idée que les droits de l'État riverain sur le plateau n'étaient pas subordonnés à l'occupation ou à une proclamation expresse. Comme, au vu des progrès de la technologie, on pouvait considérer comme obsolète la disposition relative à la limite extérieure, fondée sur une profondeur allant jusqu'à 200 mètres et, au-delà de cette limite, sur les possibilités d'exploitation, cette disposition a été considérablement remaniée dans la Convention de 1982. La Cour internationale de Justice a clairement indiqué que la règle relative à la délimitation, fondée sur l'équidistance et l'idée de circonstances exceptionnelles ne correspondait pas au droit coutumier (affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1969*, p. 42, par. 69). Il y a lieu

de noter cependant que l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour sur la délimitation a amené celle-ci à accepter la méthode des « principes équitables/circonstances spéciales » qui, telle qu'elle a été reconnue par la Cour, est « très similaire » à celle de l'équidistance/circonstances spéciales prévue dans la Convention sur le plateau continental (*Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria; Guinée équatoriale (intervenant))*), arrêt, *C.I.J. Recueil 2002*, p. 441, par. 288).

Le Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, auquel seuls les États parties à au moins l'une des Conventions de Genève peuvent devenir parties, instaure la compétence obligatoire de la Cour pour tous les différends découlant de l'interprétation ou de l'application de la Convention ou des Conventions, à moins que les parties au différend ne conviennent de le soumettre à l'arbitrage ou à la conciliation. Ce protocole n'a jamais été appliqué dans la pratique et le faible nombre de parties qu'il a attirées montre que si l'on veut que le règlement obligatoire des différends dans les questions de droit de la mer présente un intérêt pratique, il faut l'intégrer dans l'instrument qui traite des questions de fond; c'est l'enseignement que la Troisième Conférence des Nations sur le droit de la mer (1973-1982) a tiré lorsqu'elle a élaboré la Convention de 1982.

Les Conventions de Genève présentent désormais un intérêt d'ordre essentiellement historique, en tant qu'expression du « droit de la mer traditionnel », c'est-à-dire du droit applicable avant les bouleversements qui ont incité la communauté internationale à modifier son appréciation des utilisations des mers et qui, partant, sont à l'origine de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Les Conventions ont été adoptées moins de 10 ans avant le fameux discours d'Arvid Pardo à l'Assemblée générale en 1967 qui a enclenché le processus de refonte complète du droit de la mer, et sont entrées en vigueur quelques années seulement avant cet événement. C'est ce qui explique pourquoi, malgré leur intérêt juridique indéniable, une majorité d'États les a rapidement jugées obsolètes. En vertu du paragraphe 1 de l'article 311 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, cette Convention « [...] l'emporte, entre les États Parties, sur les Conventions de Genève du 29 avril 1958 sur le droit de la mer ». Les 155 Parties à la Convention de 1982 comprennent la plupart des États liés par les Conventions de Genève. Celles-ci ne continuent de lier que les quelques États qui sont parties aux Conventions de Genève pertinentes et ne le sont pas à la Convention de 1982; tel est le cas en particulier des États-Unis d'Amérique, de la Colombie, d'Israël et du Venezuela.

De nombreuses dispositions des Conventions de Genève, au moment où elles ont été adoptées, correspondaient au droit international coutumier. Cela vaut en particulier pour la Convention sur la haute mer, dont la plupart des dispositions ont été reprises dans la Convention de 1982 et dont le préambule précise expressément qu'elle a pour but de « codifier les règles du droit international relatives à la haute mer ». Cette disposition n'est pas reprise dans les autres Conventions de Genève. Cela dit, un certain nombre de dispositions de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë figurent dans la Convention de 1982 et peuvent être considérées comme correspondant au droit coutumier. De plus, les principales dispositions de la Convention sur le plateau continental, comme on l'a vu plus haut, contribueraient à donner corps à la notion coutumière de plateau continental et reflètent toujours le droit coutumier.

Documentation connexe

A. Instruments juridiques

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1833, p. 3.

Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, New York, 4 août 1995, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2167, p. 3.

B. Jurisprudence

Cour internationale de Justice, Plateau continental de la mer du Nord (*République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas*), (*République fédérale d'Allemagne c. Danemark*), arrêt, *C.I.J. Recueil 1969*, p. 3.

Cour internationale de Justice, *Frontière terrestre et maritime (Cameroun c. Nigéria; Guinée équatoriale)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2002*, p. 303.

C. Documents

Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la codification du droit international* (L.N. doc. C.351.M.145, 1930, V); rapport de la Deuxième Commission, Publication de la Société des Nations V. *Legal, 1930 V.9* (C.230, M. I 17, 1930.V).

Annuaire de la Commission du droit international 1950, chap. II, p. 281.

Annuaire de la Commission du droit international 1956, vol. II, document A/3159.

Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Genève, 24 février-27 avril 1958, (A/CONF.13/L.58), vol. II, p. 166.

Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Genève, 17 mars-26 avril 1960, Annexes, (A/CONF.19/L.15, annexe).