

## **Les difficultés posées par la mise en application du nouveau régime de la recherche scientifique marine avant l'entrée en vigueur de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer***

La recherche scientifique marine est en désarroi. Les neuf longues années au cours desquelles se déroulèrent les négociations dans le cadre de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>1</sup> contribuèrent à modifier profondément l'esprit et la lettre du droit international de la mer de même que la philosophie sur lequel il reposait. Des pans entiers de ce droit, principalement dans ses aspects concernant le contrôle par l'État côtier de zones nouvellement acquises à son contrôle, qui, jusque là étaient gouvernés par les Conventions de Genève de 1958, échappent désormais aux règles traditionnelles pour obéir, par le biais de la pratique des États, aux nouvelles normes contenues dans la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*<sup>2</sup>. La recherche scientifique marine dont le régime est contenu au chapitre XIII de cette Convention n'échappe pas aux profondes transformations qui se sont opérées aussi bien dans le droit que dans les relations internationales. Elle connaît une situation de crise avant l'entrée en vigueur de ce nouvel instrument juridique.

La recherche scientifique marine, sujet récent dans les négociations internationales, a toujours été considérée comme mineure et accessoire. Pourtant son importance ne devrait pas être minimisée car elle est à l'origine de l'accroissement des connaissances sur le milieu marin et

1. Voir *Acte Final de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, Doc. off. N.U. A/CONF.62/121 (1982), pp. 191-226.

2. Doc. off. N.U. A/CONF.62/122 et Corr. 1 à 11 [ci-après dénommée la *Convention sur le droit de la mer* ou la *Convention de 1982*].

du développement des techniques qui, modifiant les données sur la base desquelles les États déterminent leurs intérêts, constituent les conditions nécessaires propres à favoriser d'éventuels changements juridiques. Elle connaît aujourd'hui des développements et des bouleversements dont les causes tiennent principalement à l'extension des juridictions nationales, à la « promotion » de l'État côtier et à l'avènement politique du monde du sous-développement.

La situation juridique présente est confuse. Le nouveau régime contenu dans la Convention qui, en particulier dans les zones sous juridiction nationale, fait du principe du consentement la règle applicable, n'est pas en vigueur. Cependant, les États, ces cinq dernières années, se sont engagés dans un processus législatif qui les ont amenés à adopter de nouvelles législations ayant pour but d'aligner leurs normes étatiques sur celles contenues dans la nouvelle Convention. À titre d'exemples : 104 États ont étendu leur mer territoriale à 12 milles marins et 73 ont proclamé une zone économique exclusive de 200 milles.

Par ailleurs, il ne fait aucun doute que le principe de liberté sur lequel reposait auparavant la recherche, à l'exception d'un régime de consentement pour les recherches effectuées dans la mer territoriale ou sur le plateau continental, n'existe plus. Il a sombré en même temps que s'écroulait le principe plus général de la liberté des mers.

Une situation paradoxale s'est fait jour. Les nouveaux principes contenus dans la Convention se sont imposés avant même que celle-ci n'entre en vigueur. La réalité juridique présente est celle qui se dégage de la pratique des États. Cette situation est la conséquence des mutations de la société internationale, des disparités profondes qui la constituent et de la complexité des relations qui se déroulent entre ces divers membres. L'élément le plus dynamisant de ces changements fut la naissance du Groupe des 77 représentant l'ensemble du monde du sous-développement et leur levée de boucliers à l'encontre de la minorité d'États économiquement pourvus. Leur philosophie qui consistait à réclamer des compensations de nature à pallier leur infériorité économique a trouvé un écho dans la création de nouvelles doctrines comme celle du nouvel ordre économique international.

Au plan juridique cela s'est le plus souvent traduit par une relativisation des normes appelée à favoriser un groupe d'États vis-à-vis d'un autre<sup>3</sup>.

3. G. LADREIT DE LACHARRIÈRE, « Aspects du relativisme du droit international », dans A. BOS and H. SIBLESZ (eds), *Realism in Law-Making: Essays on International Law in Honour of Willem Riphagen* (1986), pp. 89-99.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer négociée dans ce contexte sociologique nouveau reflète dans ses dispositions la confrontation des deux mondes désormais en présence. Le chapitre consacré à la recherche dont le régime s'est matérialisé dans la pratique avant même d'obtenir la consécration juridique est certainement par ses ambiguïtés et ses contradictions le résultat de ces affrontements politiques. À ces difficultés, dues à l'inadéquation du juridique par rapport à la pratique, s'ajoute un problème propre à la recherche qui, en raison de l'extrême complexité des projets envisagés et des coûts très élevés, ne peut être entreprise que par les États les moins enclins à s'engager dans une situation juridique qu'ils jugent défavorable à leurs intérêts. Par ailleurs, elle nécessite de la part des États côtiers concernés comme des États chercheurs, l'accomplissement de fonctions que bien souvent le niveau de développement des premiers ne leur permet pas de remplir.

Avant de décrire la complexité des fonctions que le nouveau régime de la recherche appelle à exercer, une analyse sommaire des dispositions concernant la recherche dans les zones sous juridiction nationale permettra de souligner les imprécisions juridiques contenues dans la Convention et de mettre en relief les difficultés que rencontrent les chercheurs qui brusquement se trouvent face aux contraintes imposées par un régime nouveau qu'ils ont du mal à appréhender et auquel ils n'avaient pas l'habitude d'être confrontés.

## I. — LES IMPRÉCISIONS JURIDIQUES

Jusqu'en 1958, le principe de liberté sur lequel était fondé le droit de la mer régissait également les activités de recherche. Le régime de la recherche scientifique marine n'obéissait à aucune contrainte à l'exception, toutefois, limitée des recherches qui pouvaient être entreprises dans la mer territoriale.

La Convention de Genève de 1958<sup>4</sup> sur le plateau continental ouvrit une brèche dans ce régime de liberté. Cette convention a introduit le principe du consentement par lequel l'État côtier est habilité à exercer un contrôle sur des zones marines où il exerce des droits souverains, en l'occurrence le plateau continental. La distinction entre recherche fon-

4. (1964) 499 R.T.N.U. 311. [ci-après dénommée la Convention sur le plateau continental ou la Convention de 1958].

damentale et recherche appliquée est également apparue dans cette convention.

#### A. — La Convention sur le plateau continental et les premières difficultés

La majorité des États présents à Genève appartenaient à un groupe relativement uniforme obéissant à des principes nés de la civilisation occidentale. La défense de leurs intérêts reposait sur des fondements identiques et des méthodes similaires, certes des différences existaient mais elles n'étaient pas fondamentales. Le principe du consentement dans le cadre de la recherche fut cependant introduit dans ce contexte. Il fut avancé par des États comme la France et les États-Unis. Le délégué français, pour défendre sa position sur l'article 5, paragraphe 8 de la Convention de 1958 qui pose le principe du consentement, expliqua que « cette disposition a pour but d'assurer que des activités se rapportant à l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental telles que le dragage du lit de la mer où le prélèvement d'échantillons ne puisse s'effectuer sous le prétexte qu'il s'agit d'une forme de recherche scientifique »<sup>5</sup>. Les États-Unis partageaient le point de vue français<sup>6</sup>. Les intérêts défendus par ces États chercheurs étaient constitués par la volonté de limiter la publicité des résultats de la recherche afin d'empêcher une connaissance trop approfondie des ressources de leur plateau continental.

D'un point de vue juridique, l'article 5 a jeté le ferment de l'imprécision. Le contenu des paragraphes 1 et 8 font appel à des principes contraires. Ces deux paragraphes se lisent comme suit :

*Paragraphe 1* : « L'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles ne doivent pas avoir pour effet de gêner d'une manière injustifiable la navigation, la pêche ou la conservation des ressources biologiques de la mer, ni de gêner les recherches océanographiques fondamentales ou les autres recherches scientifiques effectuées avec l'intention d'en publier les résultats ».

*Paragraphe 8* : « Le consentement de l'État riverain doit être obtenu pour toute recherche touchant le plateau continental, entreprise sur place. Toutefois, l'État riverain ne refusera normalement pas son consentement lorsque la demande sera présentée par une institution qualifiée, en vue de

5. Première Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer, Doc. off. N. U. A/CONF./13/42, vol. 6, p. 101. (M. Patey (France))

6. *Id.*, p. 106. (Mlle Whiteman (États-Unis)).

recherches de nature purement scientifique concernant les caractéristiques physiques ou biologiques du plateau continental, à condition que l'État riverain puisse, s'il le souhaite, participer à ces recherches ou s'y faire représenter, et qu'en tout cas les résultats en soient publiés ».

D'un côté, le paragraphe 1 prône le respect de la liberté, de l'autre, le paragraphe 8 établit un régime de consentement. Cette dualité de régime est en fait l'expression de la distinction entre les deux types de recherche, la recherche fondamentale et la recherche appliquée qui appellent deux régimes juridiques différents.

À l'imprécision que cette dualité de régime entraînait s'ajouta l'imprécision née de la terminologie utilisée par cet article qui bien souvent dérobe de son sens la norme juridique. En effet, que signifie l'expression « gêner de façon injustifiable » ? ou encore l'expression « entreprise sur place ». L'utilisation de l'adverbe « normalement » rend encore plus floue la compréhension du texte et si le but de son insertion était une concession faite aux partisans de la liberté de la recherche, en fait l'avantage octroyé était bien minime. Tous ces éléments vagues étaient sujets à interprétation que seul l'État riverain maître du consentement était habilité à exercer.

Pour sa part, le représentant des Pays-Bas considérait que cette idée du consentement était contraire à l'esprit de la Convention de 1958 que traduisent les articles 2 et 3<sup>7</sup>. Les droits de l'État riverain sont limités à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental. La communauté scientifique ne sembla pas trop s'émouvoir de ces restrictions n'ayant pas eu à faire face à des obstacles que de telles dispositions pouvaient faire surgir.

Cependant, dès 1967, une série d'incidents eurent lieu, inspirés, soit par des mobiles militaires ou politiques, soit administratifs ou économiques, qui commencèrent à secouer la communauté scientifique. Celle-ci pria la COI de se pencher sur les difficultés que rencontrait la recherche. Elle créa un groupe de travail chargé d'étudier les questions juridiques liées à la recherche scientifique marine. Parallèlement, le Comité scientifique sur la recherche océanographique (SCOR) exhorta les États à embrasser une attitude plus libérale à l'égard du principe du consentement afin de faciliter les recherches océanographiques.

Ces difficultés rencontrées ne sont pas l'effet du hasard. Les changements politiques des années 1960 avec la venue de nombreux États sur la scène internationale étaient un facteur important à prendre en

7. *Id.*, p. 103. (M. Mouton (Pays-Bas)).

considération qui modifiait les jeux politiques des grands, les équilibres des forces et les zones d'influence qu'ils entendaient contrôler et dictaient leurs attitudes et les actions prises. La complexité nouvelle des relations internationales, les déséquilibres profonds entre le monde du sous-développement et le monde développé, les quêtes fondamentalement opposées, vont œuvrer à modifier les données juridiques du passé. Les États en développement désireux d'étendre et de renforcer leur contrôle sur des zones maritimes étendues vont non seulement ébranler les données juridiques existantes mais révolutionner les principes sur lesquels celles-ci étaient fondées. Les États qui prônaient l'abandon du régime de liberté dans certaines zones où l'État peut exercer son contrôle se trouvaient en face d'une situation embarrassante dans laquelle ils se voyaient obligés de s'opposer aux principes qu'hier ils défendaient. Certes, les données politiques étaient fondamentalement différentes de même que les intérêts défendus par chacun des groupes mais les arguments présentés par les nouveaux États ressemblaient étrangement à ceux de leurs aînés.

#### B. — Le Comité des fonds marins: la fin du régime de liberté

Au Comité des fonds marins, organe de préparation de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>8</sup>, le grand débat entre les États chercheurs et les États côtiers en développement était lancé. Les uns, à la suite des États-Unis, proclamaient que la recherche scientifique ne devait faire l'objet d'aucune entrave et que ses résultats devaient être publiés ouvertement dans l'intérêt de tous. Par ailleurs, les Soviétiques poussaient à faire accepter le bien-fondé de la distinction entre les deux types de recherches et suggérait qu'il convenait « de distinguer entre la prospection et l'exploration qui cherche à localiser des gisements minéraux pouvant être exploités économiquement et l'exploration scientifique qui ne poursuit pas directement un but économique »<sup>9</sup>.

Du côté des États côtiers en développement, les États latino-américains initiateurs des extensions de juridiction nationale faites dans le but de protéger les ressources naturelles aux abords de leurs côtes et les réserver pour le bienfait de leurs populations, ont défendu avec

8. A. DE MARFFY, *La genèse du nouveau droit de la mer: le Comité des fonds marins* (1980).

9. Doc. off. N.U. A/AC.138/SC III/SR.5.

intransigeance le principe du consentement et ont laissé transparaître dans leurs déclarations toute la méfiance qu'ils nourrissaient à l'égard des arguments avancés par les États chercheurs. Dans ce sens, le Brésil affirmait que « [t]oute recherche fondamentale est susceptible d'avoir des incidences de caractère pratique, économique ou militaire et c'est essentiellement pour cette raison que dans les zones relevant de la juridiction nationale, la recherche sur les mers et les océans doit être soumise au contrôle de l'État riverain »<sup>10</sup>.

Au plan pratique, le Comité des fonds marins ne fut pas très constructif, aucun projet d'articles ne put être rédigé. En revanche, il a certainement donné le ton des débats qui allaient se poursuivre dans le cadre de la Conférence laissant augurer de la difficulté qu'il y aurait à trouver des compromis juridiques. Il a démontré que des intérêts plus importants se cachaient derrière le paravent de la recherche scientifique. La recherche allait être l'objet d'une prise d'otages et être utilisée pour négocier d'autres aspects jugés prioritaires dans la gamme des intérêts à défendre. D'un côté, elle a été utilisée pour renforcer la position des États partisans d'une zone économique dans laquelle les droits qu'ils entendaient exercer seraient très étendus. De l'autre, les États chercheurs, souvent des puissances maritimes, désiraient contenir les prétentions des États côtiers et conserver le contrôle sur les espaces marins les plus vastes possibles. Le compromis Castaneda incorporé dans le texte de négociation composite officieux (TNCO) de 1977<sup>11</sup> est un témoignage parfait de l'utilisation de la recherche comme monnaie d'échange. Il est le résultat de luttes qui ont abouti à faire admettre le consentement comme principe de base. En échange, les États chercheurs en acceptant le consentement ont obtenu le renforcement des libertés de la haute mer applicables à la zone économique et par-là même une liberté de manœuvre plus grande.

L'analyse des principaux articles autour desquels s'articule le régime contenu dans la Convention de 1982 reflète les conflits et les arrière-pensées présentes dans les négociations. Il est permis de douter de la réelle valeur juridique d'un texte fait de contradictions.

10. Doc. off. N.U. A/CONF.62/WP.10, 15 juillet 1977.

11. Doc. off. N.U. A/CONF.62/WP.10, 15 juillet 1977.

### C. — La Convention et la consécration du principe du consentement

Dans cette période de transition entre le temps de la signature et celui de la ratification, la recherche continue à obéir à un régime de liberté dans les zones au-delà des juridictions nationales, à l'exception de la prospection et de l'exploration dont le régime suit celui des investissements préliminaires établi dont le cadre de la Commission préparatoire de l'Autorité internationale des fonds marins et du Tribunal international du droit de la mer<sup>12</sup>. Cependant cette recherche océanographique dans les grandes profondeurs est conditionnée par la nécessité d'une coopération très étroite des États vu les coûts astronomiques qu'elle exige.

Les problèmes sérieux se posent essentiellement dans les zones sous juridiction nationale dont le régime obéit désormais à celui du consentement. Le régime présent se ressent du hiatus qui existe entre l'acceptation du principe du consentement que la pratique des États permet de considérer désormais comme un principe du droit coutumier et l'application de ce principe qui, bien qu'énoncé en termes précis par la Convention n'est pas suivi par la mise en œuvre de règles uniformes ou l'adoption d'une pratique cohérente. Les fonctions que les États sont amenés à remplir pour mettre en application ce principe nécessitent la création d'infrastructures et de réseaux administratifs complexes que les nouveaux États ne sont pas encore en mesure d'instaurer.

Le droit lui-même contenu dans la Convention de 1982 est le reflet des conflits qui ont présidé aux négociations. Les jeux politiques et les enjeux militaires n'avaient pas pour préoccupation principale les intérêts de la recherche; les deux groupes d'acteurs en conflit, les États chercheurs et les États côtiers, entendaient chacun sauvegarder les domaines jugés vitaux pour la défense de leurs intérêts à savoir pour les États côtiers le contrôle de leurs ressources et pour les puissances maritimes le maintien de la liberté de navigation leur garantissant la liberté d'action nécessaire à la sauvegarde de leurs intérêts militaires. Cette opposition entre ces deux types d'intérêts opposés et contradictoires explique largement les imprécisions et les ambiguïtés juridiques des dispositions de la Convention de 1982 dans les différentes zones où les États exercent leur souveraineté ou leur contrôle.

12. Voir *Résolutions I et II de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, annexées à l'Acte Final de la Conférence, *supra*, note 1 et reproduites dans (1982) 1 *D.J.I.* 63-72.

Dans la mer territoriale où l'État côtier exerce sa pleine souveraineté et non un droit de souveraineté, le régime de consentement s'impose et aucune restriction ne peut y être apportée; en d'autres termes, seul le consentement exprès de l'État côtier peut permettre à un projet de recherche d'être engagé. De ce fait, le consentement tacite exprimé à l'article 252 ne peut être invoqué. La recherche est également exclue du régime du passage inoffensif, celui-ci étant exclusivement lié à l'idée de navigation comme le souligne l'alinéa 2 j) de l'article 19. L'alinéa 1 g) de l'article 21 qui donne à l'État côtier la possibilité d'adopter des lois et règlements en matière de recherche scientifique marine et de levées hydrographiques est critiquable non seulement pour ce qui touche les questions de recherche mais également pour tous les autres sujets comme la protection de l'environnement qui n'ont pas de lien discret avec la navigation. En effet, en exprimant ainsi clairement la liste de sujets sur lequel l'État côtier est habilité à légiférer dans sa mer territoriale, l'article va à l'encontre du fondement même de cette bande de mer où l'État côtier est seul habilité à édicter les lois qu'il juge opportunes d'adopter pour la sauvegarde de ses intérêts. Ce n'est qu'en matière de navigation et de sécurité que les dispositions du traité peuvent être explicites sur les cas où l'État peut adopter des règlements à condition qu'il respecte le principe du passage inoffensif.

Dans les détroits servant à la navigation internationale, le régime de la recherche qui n'est pas prévu au chapitre XIII est réglementé par l'article 40 qui prévoit que des travaux de recherche ne peuvent être exécutés qu'avec l'accord préalable des États riverains du détroit. On peut là s'interroger sur la nécessité d'un tel article, en effet l'article 34, paragraphe 1 rappelle que le régime du passage par les détroits servant à la navigation internationale n'affecte à aucun autre égard l'exercice par les États riverains de leur souveraineté ou de leur juridiction sur ces eaux, les fonds marins correspondants et leurs sous-sols ainsi que sur l'espace aérien surjacent». Donc, la recherche qui n'est pas liée au passage doit suivre le régime applicable à la zone où les travaux de recherche doivent être entrepris. Dans le cadre des détroits, il peut s'agir soit du régime applicable à la mer territoriale, soit du régime applicable à la zone économique. Il est donc difficile de comprendre pourquoi, à l'article 40, il est fait référence à la nécessité d'obtenir l'accord préalable de l'État riverain du détroit alors qu'il devrait s'agir d'obtenir le consentement de l'État côtier concerné. Le seul élément important qu'il est utile de rappeler dans une telle disposition concerne le fait que toute recherche entreprise dans un détroit ne doit pas gêner l'exercice du passage en transit.

Le domaine où les imprécisions et les ambiguïtés de la Convention de 1982 créent le plus de problèmes et de frustrations pour la communauté scientifique porte sur les projets de recherche qui doivent se dérouler dans la zone économique exclusive. Sans entrer dans les détails d'une analyse portant sur la situation de cette zone au regard du droit international positif, nous partirons du principe qu'elle fait partie du droit coutumier et que la Convention de 1982 est devenue en ce qui la concerne «un traité multilatéral à diffusion coutumière»<sup>13</sup>. La pratique des États, les jugements récents de la Cour internationale de Justice, la doctrine des publicistes les plus qualifiés, militent en faveur de la reconnaissance de son existence coutumière tout au moins en ce qui concerne la nature des droits et de la juridiction que les États côtiers s'y voient reconnus. Il est clair que la pratique démontre qu'aucun État qui souhaite engager des travaux de recherche dans la zone économique d'un autre État ne le fasse sans demander le consentement de ce dernier. Il est permis d'affirmer que le principe du consentement tel que décrit à l'article 246 de la Convention de 1982 est entré dans la pratique. Le problème se situe donc non pas au niveau de l'acceptation du principe mais au niveau de sa mise en pratique et de la difficulté de dégager des règles claires pour l'exercer.

Pour promouvoir le principe du consentement qu'ils entendaient appliquer sans exception, les États côtiers en développement s'étaient opposés à ce que fût retenue la distinction entre les travaux de recherche scientifique pure et les activités d'exploration à des fins industrielles. «La recherche est un élément du processus global de gestion, de mise en valeur et de conservation des ressources naturelles»<sup>14</sup>.

La zone économique était assimilée par ces États à une zone dont la finalité devait être essentiellement économique. Ils refusaient à cette zone toute autre fonction y compris celles défendues par les puissances maritimes et que décrit l'article 58 de la Convention qui prévoit que «tous les États ... jouissent ... des libertés de navigation et de survol et de la liberté de poser des câbles et pipelines sous-marins ... ainsi que de la liberté d'utiliser la mer à d'autres fins internationalement licites liées à l'exercice de ces libertés et compatibles avec les autres dispositions de la Convention...». Dans le cadre des négociations, les uns mirent

13. R.-J. DUPUY, «Les conflits sur les lois de la mer», in *Realism in Law-making*, *op cit. supra*, note 3, pp. 7-15.

14. Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer, vol. II, p. 204 (M. Njenga (Kenya)).

l'accent sur la finalité de la zone, les autres, en revanche, tentèrent de faire prévaloir les droits que tous les États pouvaient y exercer. La force de persuasion déployée par les États côtiers en développement de même que la force numérique qu'ils représentaient ont eu raison de la liberté de la recherche et ont fait prévaloir le système du consentement qu'ils souhaitaient voir établi. Le droit applicable s'est dans ce domaine relativisé pour défendre une conception restrictive et favoriser ainsi l'État côtier au détriment des États chercheurs.

L'article 246 qui est le reflet de cette conception restrictive pose le principe général du consentement pour tout projet de recherche qui doit s'effectuer dans la zone économique ou sur le plateau continental. Ce principe revêt deux aspects. D'une part, il présente un régime que l'on peut qualifier de consentement «discrétionnaire» par lequel l'État côtier peut refuser son consentement sans qu'aucun recours ne soit possible (article 297, paragraphe 2, al. a), point i), pas même celui du recours à une procédure de conciliation (article 297, paragraphe 2, al. b). Ce régime du consentement total porte essentiellement sur les projets de recherche ayant trait directement aux ressources ou plus généralement à tout projet dont la finalité est uniquement économique.

L'article contient un autre aspect plus libéral exprimant un régime de consentement «automatique» qu'exprime l'article 246 paragraphe 3 et qui s'apparente à la notification. Les projets de recherche qui sont de nature à «accroître les connaissances scientifiques sur le milieu marin dans l'intérêt de l'humanité tout entière doivent pouvoir être consentis d'une façon quasi-automatique». Malgré l'opposition des États en développement qui y voyaient un moyen d'affaiblir le concept de zone économique, réapparaît d'une manière subtile la distinction entre la recherche fondamentale pour laquelle l'État côtier doit donner son consentement et la recherche appliquée où l'État côtier peut se livrer à des appréciations et réserver son consentement sans qu'aucun motif ne puisse lui être demandé. À cette dualité de régime qui pose un sérieux problème d'appréciation et donc ouvre la voie à l'arbitraire, le texte présente des ambiguïtés dans la mesure où, comme celui de la Convention de 1958, il utilise des expressions qui vident de son sens juridique cet article. En effet, que signifie l'expression «dans des circonstances normales» qui n'apporte pas plus de clarté que l'expression «normalement» utilisée par la Convention de 1958. L'État côtier est seul habilité à juger si les circonstances sont normales puisqu'il lui est

demandé par la suite d'adopter des règles afin de ne pas refuser abusivement son consentement.

Il est nécessaire de s'interroger ici sur les interprétations possibles du paragraphe 3: S'applique-t-il à des recherches qui, tout en ayant une finalité économique, ne sont pas censées avoir une incidence directe sur les ressources ou s'applique-t-il à toute autre recherche effectuée dans la zone?

Si le paragraphe 3 s'applique à des recherches à finalité économique, tout autre type de recherche à finalité non-économique pourrait être entreprise par les États conformément à l'article 58 sans que ceux-ci ne présentent une demande de permis. Par exemple, pourraient être alors entreprises des recherches de caractère militaire à condition que celles-ci puissent s'exercer à des fins internationalement licites.

Le principe du consentement tacite énoncé à l'article 252 est une atténuation de ce principe dans ses modalités d'application. Il s'apparente à une volonté louable de pallier à toute lourdeur ou inexistence bureaucratique et de permettre ainsi à des recherches de pouvoir se matérialiser. Toutefois, le consentement tacite doit être vu comme une concession bien minime accordée aux États chercheurs en comparaison des avantages octroyés à l'État côtier.

L'autre élément introduit pour accorder un avantage supplémentaire aux États chercheurs est constitué par l'établissement d'une procédure de règlement des différends. La rédaction des dispositions la concernant (articles 264, 265 et 297) permet de douter qu'une telle procédure puisse apporter des solutions positives et constructives. Tout d'abord l'article 264 renvoie à la partie XV; l'article 297, paragraphe 2 a) et b) de la section 3 de cette partie qui contient les limites et les exceptions à l'application de la section 2 énumère les cas de différends relatifs à l'interprétation et à l'application des dispositions se rapportant à la recherche scientifique qui peuvent faire l'objet d'une procédure de règlement. Toute activité de nature à créer un différend touchant au pouvoir discrétionnaire de l'État côtier est exclue de cette procédure de règlement des différends. L'article est clair à ce sujet. En revanche, la présence du mot «droit» à côté de «pouvoir discrétionnaire» est sujet à différentes interprétations. Il a été soutenu que dans la mesure où le paragraphe 3 de l'article 246 est en fait une exception au principe énoncé au paragraphe 1 qui affirme le droit dévolu à l'État côtier d'autoriser toute recherche, l'article 297 qui mentionne l'exercice d'un droit par cet État peut faire référence au droit énoncé au paragraphe 1 et non à

celui du paragraphe 3<sup>15</sup>. Par conséquent, l'exception formulée à l'article 297, par laquelle l'État côtier n'est pas tenu d'accepter que soit soumis à un règlement judiciaire un différend découlant de l'exercice d'un droit se réfère au droit de caractère général contenu dans le paragraphe 1. Pour les projets de recherche qui répondent au critère énoncé au paragraphe 3 et dans le cas où l'État côtier exercerait son droit d'une façon abusive, il serait alors tenu d'accepter une procédure de règlement judiciaire telle qu'elle est contenue à la section 2 de la partie XV<sup>16</sup>.

Une telle interprétation littérale est envisageable. Elle s'écarte cependant, de l'esprit qui a guidé les négociations et en particulier les droits et l'exercice de la juridiction que les États côtiers entendaient exercer dans leur zone économique. Les droits que leur confère la Convention sur les ressources naturelles de même que la juridiction qu'ils peuvent exercer en matière de protection de l'environnement et concernant la recherche scientifique ne comportent aucune limitation quant au contrôle qu'ils peuvent exercer. Ils se considèrent seuls habilités à interpréter ces droits et n'acceptent le recours à aucune procédure obligatoire de règlement des différends. Ils ont négocié ce principe avec acharnement en ce qui concerne les questions de pêche où sans l'ombre d'un doute l'État côtier exerce sans aucune contrainte judiciaire l'exercice de ses droits sur ses ressources halieutiques. Pour les mêmes raisons qui tiennent à la nature de la zone économique, ils entendaient également appliquer ce principe à la recherche, le recours à la conciliation fut considérée par eux comme la seule concession possible. L'article 246 qui énonce le régime de la recherche scientifique dans la zone économique et sur le plateau continental traduit la prépondérance de l'État côtier et le contrôle qu'il est seul habilité à exercer dans ces zones. Il est intéressant à ce sujet de comparer le paragraphe 8 de l'article 246 de la Convention de 1982 avec l'article 5 de la Convention de 1958 sur le plateau continental qui avait introduit la notion de «gêne». Dans la Convention de 1958, le souci était de protéger les recherches océaniques fondamentales d'une exploration excessive par l'État riverain de ses ressources sur son plateau continental. Dans la Convention de 1982, en revanche, il ne s'agit plus de protéger la recherche mais bien au contraire

15. L. CAFLISCH et J. PICCARD, «The Legal Regime of Marine Scientific Research and the Third United Nations Conference on the Law of the Sea», (1978) 38 *Zeitsch. öff. recht u. Völkerrecht* 848-901.

16. T. TREVES, «Principe du consentement et nouveau régime juridique de la recherche scientifique marine, dans *Le nouveau droit international de la mer* (1983), pp. 269-285.

d'empêcher qu'elle ne gêne de façon injustifiable les activités de l'État côtier. Ceci démontre bien la différence de philosophie entre les deux conventions.

Il ressort des développements précédents que la recherche, essentielle pour la conquête des océans et de leurs ressources, a été sacrifiée afin de promouvoir l'État côtier et en particulier les États côtiers en développement. Le droit contenu dans la Convention de 1982 n'est pas un droit objectif au service du bien commun il a été négocié pour servir les intérêts d'un groupe d'États que leur capacité économique et leur niveau de développement politique empêchent d'acquiescer les fonctions que la Convention leur demande de remplir.

## II. — LES OBSTACLES FONCTIONNELS

La recherche dans les zones sous juridiction nationale se joue entre deux catégories d'acteurs dont souvent les aspirations, les préoccupations et les arrière-pensées ne sont pas les mêmes. D'un côté, les représentants des États chercheurs, habitués à exercer des travaux de recherche en toute liberté, ont du mal à accepter les entraves posées par le nouveau régime qui, bien que n'existant pas juridiquement, ils se sentent contraints de respecter; de l'autre, les États côtiers en développement voient toujours avec suspicion les demandes présentées par les États qui détiennent le pouvoir que leur confère leur capacité technique et financière. Les raisons qu'ils avancent tiennent soit au fait que la découverte et l'évaluation de leurs potentiels en ressources pétrolières ou biologiques peuvent les mettre dans une situation défavorable lors de négociations de contrats d'exploitation, soit qu'ils préfèrent ne pas publier et garder secret ce qu'ils considèrent faire partie de leur patrimoine, soit qu'ils ne se sentent pas toujours capables de mettre à profit les données scientifiques que les chercheurs sont tenus de leur communiquer. Finalement, ils ne sont pas toujours en mesure d'adopter les législations leur permettant de mettre en application les nouvelles règles internationales à la formulation desquelles ils ont largement contribué<sup>17</sup>. Confrontés à une multitude de tâches complexes, ils ne peuvent légiférer qu'à un niveau très général. De plus, ils ne ressen-

17. V. ESSIEN, « Marine Scientific Research : Problems and Prospects under the New Convention on the Law of the Sea », (1982) 25 *Indian Journal of International Law* 210.

tent ni l'urgence ni la nécessité de mettre en place des structures leur permettant de mettre en application le nouveau droit.

En effet, la mise en place du nouveau régime de la recherche implique l'accomplissement de fonctions diverses qui nécessitent des infrastructures souvent inexistantes chez ces jeunes États.

Ces fonctions peuvent se regrouper de la façon suivante : des fonctions administratives, des fonctions d'évaluation scientifique et technique, des fonctions de formation et d'éducation, des fonctions juridiques.

### A. — Les fonctions administratives

L'État côtier, État receveur des demandes de recherche est tenu de mettre en place des mécanismes et d'établir des procédures pour recevoir, classifier, répondre aux demandes de permis de recherche dans la mer territoriale, la zone économique exclusive et le plateau continental.

Chaque projet de recherche pour lequel un État présente une demande d'autorisation devra faire l'objet de plusieurs vérifications :

- (1) Enregistrer et classer les informations requises par l'article 248 ;
- (2) Déterminer et étudier la nature et les objectifs du projet sur la base du descriptif complet présenté par l'organisme demandeur et si besoin est rédiger une demande de renseignements complémentaires ;
- (3) Vérifier que les conditions énoncées à l'article 249 sont bien remplies. Cela comprend également pour l'État côtier la possibilité de suivre le déroulement de la recherche et de contrôler que celle-ci est bien exécutée conformément aux données contenues dans le descriptif ;
- (4) Les États devront également avoir les moyens d'exercer le droit qui leur est reconnu à l'article 253 par lequel ils peuvent suspendre ou faire cesser les travaux de recherche qui ne sont pas menés conformément aux renseignements fournis à l'article 248 ou ne respectent pas les obligations contenues à l'article 249 ;
- (5) L'État côtier doit également prévoir des normes de nature à faciliter l'accès de leurs ports aux États chercheurs (article 255).

Il est donc presque impossible à l'État côtier d'autoriser et de contrôler les recherches effectuées sous sa juridiction sans mettre en place des structures administratives relativement complexes et onéreuses



que peu d'États ont la capacité et les moyens financiers d'établir. De plus, leur priorité n'est pas dans l'immédiat axée sur ce type d'activités.

Ils sont en effet davantage préoccupés à développer les ressources de leurs zones côtières, en particulier les activités de pêche, soit qu'ils les exercent eux-mêmes soit qu'ils octroient des licences à d'autres États par le biais d'accords bilatéraux. Ils cherchent également à développer leurs ressources pétrolières *off shore* par le biais de concessions accordées à de grosses sociétés.

Autant qu'il est possible de pouvoir suivre la pratique des États particulièrement dans l'élaboration de nouvelles lois et règlements, le Bureau des affaires maritimes n'a reçu jusqu'à ce jour qu'un nombre très limité de lois ou règlements édictés depuis l'adoption de la Convention de 1982<sup>18</sup>. La plupart émane de pays développés qui appartiennent à la catégorie des États demandeurs et non à celle des États receveurs.

Le vide juridique, constitué par l'absence de toute réglementation et infrastructures, explique l'attitude négative des États en développement, suspects à l'égard des projets de recherche présentés par les États développés.

Les États chercheurs ont aussi à remplir des fonctions administratives. Elles tiennent entre autres à la présentation de rapports préliminaires, à la diffusion des données scientifiques comme le requiert l'article 249. Ils doivent également veiller sur les installations et le matériel qui leur servent à effectuer leurs travaux de recherche qui doivent être munis de marques d'identification (article 262) et qui doivent être enlevés une fois les travaux terminés (article 249, par. 1, al. g)).

L'article 254 requiert que les États côtiers sans littoral voisins soient également informés de tout projet de recherche en cours.

Ce réseau de demandes-réponses crée un fardeau administratif qui mis à part la nécessité d'établir les infrastructures nécessaires est de nature à imposer des délais administratifs qui peuvent se répercuter non seulement sur les demandes en cours mais également sur les travaux de recherche déjà entrepris. Toutes ces difficultés n'auront pour effet que de réduire dans l'avenir le nombre des projets de recherche.

18. Dix États ont fait parvenir au Bureau leurs législations, soit que la recherche scientifique marine soit réglementée dans le cadre d'une loi portant sur la zone économique, c'est le cas de l'Islande, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique, la Roumanie, Trinité et Tobago; soit qu'il s'agisse d'une réglementation spéciale comme le cas du Canada, de l'Italie, de l'Espagne et de l'URSS.

## B. — Les fonctions d'évaluation scientifique et technique

Les États qui effectuent des recherches scientifiques sont tenus de fournir à l'État côtier une évaluation des données ou les aider à procéder à de telles évaluations (article 249, paragraphe 1 d). Cela va bien au-delà de la simple diffusion des résultats. Ils sont tenus également d'établir des critères généraux et des principes directeurs afin de permettre une évaluation sur la nature et le contenu des travaux de recherche.

Les États côtiers pour leur part ont besoin d'avoir à leur disposition le concours d'experts leur permettant d'analyser les demandes et d'évaluer si elles sont de nature à « accroître les connaissances scientifiques sur le milieu marin dans l'intérêt de l'humanité tout entière » (article 246, paragraphe 3) ou si au contraire le projet porte directement sur les ressources de la zone économique ou celles du plateau continental (article 246, paragraphe 5).

## C. — Fonctions de formation et d'éducation

L'article 244 demande aux États chercheurs d'assister les États en développement en mettant à leur disposition des programmes visant à dispenser un enseignement et une formation appropriés à leur personnel technique et scientifique.

Ces États sont également tenus de permettre à des représentants de l'État côtier de participer sans frais aux travaux de recherche, à bord des navires.

Cette fonction d'assistance qu'il incombe aux États chercheurs d'assumer en mettant à la disposition des États dans les zones desquelles s'effectue la recherche, des enseignants, des techniciens, des scientifiques, des équipements ne peut qu'ajouter aux difficultés administratives des problèmes financiers dans un domaine qui est déjà fort coûteux.

## D. — Fonctions juridiques

Dans le cadre d'une coopération internationale que la Convention de 1982 invite à développer d'une façon plus étroite, l'article 243 demande aux États de conclure des accords bilatéraux et multilatéraux afin de créer des conditions favorables à la recherche.

Le droit d'effectuer des recherches ne peut s'exercer que sous réserve des droits et des obligations des autres États tels que définis dans la Convention (article 238) en tenant compte des principes généraux énoncés à l'article 240.

Les programmes de recherche doivent être également examinés en s'assurant que dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental, ils respectent les termes de la Convention qui régissent ces zones.

Les États doivent également assurer que les installations ou le matériel mis en place et utilisés pour l'exécution de projets de recherche n'aient pas le statut d'île et donc ne puissent être utilisés pour établir une mer territoriale.

Enfin les États sont tenus d'adopter des règles et des procédures pour garantir que leur consentement est donné sans délai et en toute objectivité. Aussi bien les États chercheurs que les États côtiers doivent être prêts à l'éventualité d'une demande de conciliation conformément à l'article 297, 2, b) et à la procédure prévue à la section 2 de l'annexe V. Ceci implique que chaque État possède l'expertise juridique nécessaire afin d'interpréter correctement les dispositions de la Convention de 1982 et faire face, en toute connaissance, à d'éventuels différends.

La situation de la recherche qui a émergé des travaux de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et de la Convention de 1982 qui en a résulté est à la fois particulière et déroutante.

Elle est particulière dans la mesure où la recherche obéit désormais à des principes contenus dans une Convention de 1982 pas encore en vigueur et dont l'application est bien souvent laissée au hasard de la bonne volonté des États.

Elle est déroutante dans la mesure où chaque État est laissé libre de déterminer les règles du jeu. Des habitudes dangereuses sont en train d'être prises et il est urgent de prendre conscience des dangers et de commencer à envisager des mesures permettant de la structurer et de limiter les domaines laissés à l'arbitraire. Les solutions ne pourront être envisagées que dans un cadre de coopération étroite où chaque État aura bien mesuré les enjeux et les appréciera au regard de la recherche en n'ayant à l'esprit que son intérêt sans avoir à prendre en compte d'autres considérations.

En songeant à un type de coopération qui s'est exercée pour promouvoir la recherche, on ne peut qu'évoquer la coopération scientifique remarquable qui depuis près de 25 ans s'est déroulée dans l'Antarctique sur la base du traité du 1er décembre 1959.

Annick DE MARFFY\*

\* Jurisconsulte au Bureau des Affaires maritimes et du Droit de la mer de l'Organisation des Nations Unies. Les idées exprimées sont personnelles à l'auteur et ne représentent pas nécessairement l'opinion de l'Organisation des Nations Unies.